



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761114667637>

CA20N
XC18
-R21

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

195

Government
Publications

Standing Committee on Government Agencies

Report on Agencies, Boards
and Commissions (No. 20)



3rd Session, 35th Parliament
43 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

**The Honourable David Warner, M.P.P.
Speaker of the Legislative Assembly**

Sir:

Your Standing Committee on Government Agencies has the honour to present its 20th Report and commends it to the House.

**Margaret Marland, M.P.P.
Chair**

**Queen's Park
July 1994**

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies.

Report on agencies, boards and commissions

No. 12-

Irregular.

Continues: Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Procedural Affairs and Agencies, Boards and Commissions. Report on agencies, boards and commissions.

ISSN 0829-4879.

Text in English only. no. 12-16; text in English and French no. 17- .

Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions, no. 17- .

ISSN 0835-2364 = Report on agencies, boards and commissions – Standing Committee on Government Agencies.

1. Administrative agencies—Ontario. I. Title. II. Title: Rapport sur les organismes, conseils et commissions.

JL261.A1O57

354.71309

C89-080236-XE Rev.

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

**MARGARET MARLAND
CHAIR**

**ALLAN McLEAN
VICE-CHAIR**

JIM BRADLEY

***GARY MALKOWSKI**

JENNY CARTER

GEORGE MAMMOLITI

JOHN CLEARY

****ROSARIO MARCHESE**

ALVIN CURLING

DAN WATERS

BOB FRANKFORD

ELIZABETH WITMER

MARGARET HARRINGTON

*** Membership substitution for Rosario Marchese effective 22 March 1994**

**** Member: 20 April 1993 - 21 March 1994 inclusive**

**LYNN MELLOR
Clerk of the Committee**

**LEWIS YEAGER
Research Officer**

**JERRY RICHMOND
Research Officer**

**DAVID POND
Research Officer**

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

SUBSTITUTE MEMBERS

REVIEW OF THE WORKERS' COMPENSATION BOARD:

DONALD ABEL

SHARON MURDOCK
(Sudbury)

TED ARNOTT

STEVE OWENS

MIKE COOPER

CHRIS STOCKWELL

KAREN HASLAM

DAVID TURNBULL

RANDY R. HOPE

GARY WILSON
(Kingston and The Islands)

PAUL KLOPP

DAVID WINNINGER

STEVEN W. MAHONEY

REVIEW OF THE ONTARIO FOOD TERMINAL BOARD:

DONALD ABEL

BILL MURDOCH
(Grey-Owen Sound)

TED ARNOTT

SHARON MURDOCK
(Sudbury)

RON HANSEN

CHRIS STOCKWELL

PAUL KLOPP

NOBLE VILLENEUVE

WAYNE LESSARD

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

SUBSTITUTE MEMBERS

REVIEW OF THE ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION:

DONALD ABEL

PAUL KLOPP

ZANANA AKANDE

WAYNE LESSARD

TED ARNOTT

STEVEN W. MAHONEY

SEAN CONWAY

BILL MURDOCH
(Grey-Owen Sound)

MIKE COOPER

SHARON MURDOCK
(Sudbury)

W. DONALD COUSENS

ANTHONY PERRUZZA

DEREK FLETCHER

CHRIS STOCKWELL

RON HANSEN

DAVID TILSON

BOB HUGET

GARY WILSON
(Kingston and The Islands)

NORM JAMISON

DAVID WINNINGER

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
INTRODUCTION	1
RESPONSES BY AGENCIES, BOARDS AND COMMISSIONS TO COMMITTEE RECOMMENDATIONS	2
Introduction	2
The Liquor Licence Board of Ontario	2
The Ontario Board of Parole	4
The Central Lake Ontario Conservation Authority	8
THE WORKERS' COMPENSATION BOARD	9
Historical Background	10
Objectives	12
Corporate and Legal Organization	13
Board Structure	15
Board Meetings	17
Restructuring	17
How The WCB Operates	19
Benefits	21
Finances	24
Overview	24
Total Expenses of Workers' Compensation Board	25
Auditing	25
DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS	26
Board Accountability	26
Fraud Allegations	27
Internal Financial Management	28
Strategic Planning	29
Corporate Culture	30
Vocational Rehabilitation and Return to Work	30
Simcoe Place	30
Financial Position	32
Future Coverage	33
APPENDIX TO THE REPORT ON THE WORKERS' COMPENSATION BOARD	
ONTARIO FOOD TERMINAL BOARD	34
BACKGROUND INFORMATION ON THE ONTARIO FOOD TERMINAL	35
History	35
Enabling Legislation and Supporting Regulations	36
General Operation of the Terminal	37

TABLE OF CONTENTS CONTINUED

	<u>Page No.</u>
Reviews by Other Committees of the Legislature	39
COMMENTS AND RECOMMENDATIONS	41
Updating and/or Review of the Enabling Legislation and Regulations	41
Status of Proposed Improvements in the OFT Corporate	
Plan - Fiscal 1992-1993-1994 and Preparation of a New Corporate Plan	43
Status of Recommendation of Farmers' Market Task Force (1992)	
Re Prohibiting Non-Canadian Fruits and Vegetables, Limiting	
Vendors of Non-Ontario Fruits and Vegetables, and Limiting	
Vendors Selling Imported Cut Flowers	44
Perpetual Leases	45
Consideration of Privatization of the Food Terminal Operation	46
Implications of the Social Contract on the Food Terminal	48
Impact of the Recession and Increased Competition	49
Efforts to Promote Conservation, Waste Reduction and Re-use	50
Current Dominance of the Truck as Compared to the Rail Mode of	
Transport	51
Workplace Safety at the Food Terminal	52
Inspection of Fresh Produce and Protection of Public Health and Safety	53
THE ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION	54
The Ontario Human Rights Code	54
Role of the Commission	56
Workload	57
Structure and Organization	62
Finances	66
COMMENTS AND RECOMMENDATIONS	66
Introduction	66
The Backlog Problem	67
The First Ombudsman Report (June 1991)	68
The NDP Response to the Backlog Problem	69
The Cornish Report	70
The Second Ombudsman Report (July 1993)	72
The Testimony of the Commission	72
What The Committee Heard About The Commission	75
Proposed Reforms	79
The Jurisdiction of the Commission	79
The Right To A Hearing	84
The Role Of Community Organizations	88

TABLE OF CONTENTS CONTINUED

	<u>Page No.</u>
Structural Changes	90
Membership of the Commission	93
The Cornish Report	94
Employment Equity	95
Administrative Reform	96

APPENDIX TO THE REPORT ON THE ONTARIO
HUMAN RIGHTS COMMISSION

INTRODUCTION

Under Standing Order 106(g) the Standing Committee on Government Agencies is given the mandate to review the operation of agencies, boards and commissions (ABCs) of the Government of Ontario. The Committee is empowered to make recommendations on such matters as the redundancy of ABCs, their accountability, whether they should be sunsetted and whether their mandate and roles should be revised.

This Report contains the Committee's findings on three ABCs reviewed in 1993-94: the Workers' Compensation Board, the Ontario Food Terminal Board, and the Ontario Human Rights Commission. The Committee wishes to express its appreciation to all the witnesses who appeared before it during its public hearings on these ABCs.

On June 5, 1991 the Committee decided to ask all ABCs reviewed by the Committee since 1988 to submit responses detailing whether and how they have implemented the Committee's recommendations. This Report contains a summary of the responses received from some of the ABCs reviewed in the 19th Report of the Committee (June 1993).

The Committee urges the ministers responsible for the ABCs reviewed in this Report to give serious and thoughtful consideration to the Committee's recommendations.

RESPONSES BY AGENCIES, BOARDS AND COMMISSIONS TO COMMITTEE RECOMMENDATIONS

Introduction

This section of the Report sets out the recommendations made by the Standing Committee in its 19th Report (June 1993) on three of the ABCs reviewed therein, and briefly summarizes the responses received from the ABCs and the ministers responsible for them.

The recommendations appear in bold print. Each recommendation is followed by a summary of the response. It is important to point out that in many instances the full texts of the responses are longer and more detailed than the summaries below. The full texts are on file with the Committee.

The Liquor Licence Board of Ontario

1. The Government should strive to ensure that appointees to the Liquor Licence Board reflect a diversity of personal and professional backgrounds.

Marilyn Churley, the Minister of Consumer and Commercial Relations, replied that the Government does indeed strive to ensure that Board appointees reflect a diversity of backgrounds. At the time of the Minister's reply (October 1993), the LLBO was composed of nine members. Five of the nine were women. Board members came from African, East Indian, Asian, Francophone, Greek and Jewish backgrounds. Four members were lawyers and two had extensive experience in municipal government. Other professions represented on the current Board included chartered accountancy, social work/addiction counselling, small business and chemistry.

2. The Government should study the possibility of combining the Liquor Licence Board and the Liquor Control Board as a cost-saving and efficiency measure.

The LLBO and the LCBO currently share resources and facilities in order to save money. The feasibility of more extensive sharing of common support services which

are physically proximate is already being studied. However, the Minister points out that the LCBO's liquor retailing and distribution function could conflict with the mandate of the LLBO, which is regulatory.

3. The Government should strive to develop new rules and standards which would eliminate the lifestyle advertising of alcoholic beverages.

The Minister instituted a review of the LLBO's Advertising Guidelines in May 1992. All stakeholder groups were invited to comment. At the time of the Ministry's response, no new guidelines (or regulations) had been released.

4. The Government should consider introducing stringent guidelines for liquor advertising which would regulate the promotion of liquor in connection with automobiles and driving, as well as sporting activities. Consumers should be warned that excessive consumption of alcohol can cause diminished response times which may render such activities dangerous.

The anticipated amendments to the Advertising Guidelines will strengthen the existing prohibition of advertising linked with driving. The Minister also quoted from a February 1993 letter to the Ministry from John Bates, the representative from the lobby group PRIDE who appeared before the Committee in February 1991, in which he stated that his organization did not advocate the total prohibition of any appearance of a motorized vehicle in liquor advertising. For example, the group did not object to the appearance of a beer company's name appearing on the side of a truck in a commercial.

5. The Government should consider introducing legislation which would provide for the mandatory labelling of all liquor products. This legislation should require that such labels include a warning about the dangers of drinking, and in particular the danger to the foetus, and list the product's ingredients. If this is not permissible under the Constitution, the Government should lobby the federal government to implement such legislation.

The question of labelling liquor products falls under the jurisdiction of the Liquor Control Board of Ontario, not the LLBO, and federally, under the jurisdiction of Health and Welfare Canada.

6. The Liquor Licence Board should investigate complaints raised by Bacchus Canada and campus pub managers regarding the Board's administration of the *Liquor Licence Act*.

The LLBO has investigated the complaints, and resolved them. One of the Bacchus Canada representatives who appeared before the Committee has personally communicated with LLBO senior staff that she no longer had any complaints about the Board.

7. The *Liquor Licence Act* should be amended to provide that liquor licence applicants must first apply to their local municipal council for a licence. Applicants may appeal a refusal by the council to grant a licence to the Liquor Licence Board.

Municipalities are given two opportunities to provide input into the licensing process:

- Each application is forwarded to the local municipal clerk, who may coordinate comments from the municipal departments affected. The municipality has the legal right under the Act to object to a proposed application.
- The regulations require that licence-holders must comply with legislation administered by municipalities, such as the Building and Fire Codes.

The Ontario Board of Parole

1. The Ontario Board of Parole and the Minister of Correctional Services should consider introducing a policy whereby victims who so wish are informed that a parole hearing is scheduled when a) the offender who has applied for parole is a "repeat" offender, or b) the offender has committed a serious crime against the victim, such as a sexual offence with a weapon.

The Board and the Solicitor General support this recommendation. The Board points out that it currently provides more than the recommendation requires, since it will provide any victim upon request with information about the offender's parole eligibility date, whether the offender is going to be seen by the Board for parole consideration, the Board's decision and reasons, any special conditions imposed which might relate to the victim, and the institution from which the offender was released. Moreover, this policy applies to victims of any offence.

2. **Victims should be informed of their rights in conditional release decision-making processes, such as temporary absence and parole. The Ministries of the Attorney General and Solicitor General and Correctional Services should co-operate to ensure that victims are informed of these rights during the sentencing process so those who express an interest in participating in subsequent release decision-making can be contacted.**

The Ministry of the Solicitor General and Correctional Services supports this recommendation. The Ministry will co-operate in the development of any initiative proposed by the Ministry of the Attorney General to inform victims during the sentencing process about possible participation in post-sentence decision-making.

3. **The Board of Parole and the Minister of Correctional Services should consider allowing victims to submit victims' impact statements to Board panels. Such a policy should balance victims' rights against the offenders' Charter right to a fair hearing.**

The Board and the Solicitor General support this recommendation. The Board already permits victims to submit information for consideration by Board panels. However, the Board cannot guarantee victims' confidentiality, since information provided by victims may be disclosed to the offender pursuant to the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*.

4. **The Minister of Correctional Services should commit the funding and the resources necessary to enable the Board of Parole to develop a sophisticated data base on parole applicants. This data base should be used by the Board to evaluate the success of parole, and whether parole is being granted more or less leniently to certain classes of parole applicants. The evaluation of the relative success of parole should be readily available to the public.**

When representatives of the Board appeared before the Committee in 1992, they indicated that the Board was developing a new information system. This system, known as the Board's Operational Support System (BOSS), was implemented in May 1993. The first statistical reports of a complete fiscal year should be available in 1994-95. BOSS will enable the Board to report on parole decisions with regard to the offender's gender and ethnicity, the seriousness of the offence, the frequency of contact with the Board by victims, the official language in which parole hearings are

conducted, and the nature of any new charges leading to parole revocation. This information will be publicly available.

As BOSS and the Ministry's Offender Management System (OMS) for collecting data are refined, more detailed statistics should become available.

5. The Ministry of Correctional Services should review the temporary absence pass program to determine whether it is working effectively. In particular, the Ministry should consider introducing a policy whereby the judiciary is regularly supplied with up to date information about the resources available to the correctional services system around the province.

A joint Ministry/Board Working Group is reviewing the Temporary Absence Program and is expected to report in 1994.

The following summarizes current policy. The Ministry has developed an extensive province-wide system of classifying inmates to ensure that they are subjected to the least intrusive or lowest level of security necessary to accommodate them securely while meeting their needs. Every application for a temporary absence pass is investigated and reviewed for the following:

- does the inmate present a risk to the community;
- will the inmate derive more benefit from continued custodial supervision;
- will the inmate benefit from community programming;
- is the proposed temporary absence plan suitable and responsible in terms of geographic placement, local notoriety of offence, impact on the victim and public reaction;
- any judicial recommendation in support of the application;
- the nature/severity of the offence;
- the offender's criminal record, institutional history and response to previous community supervision;
- current behaviour while under Ministry supervision;

- staff reports regarding the offender's suitability for the program;
- the identified personal and program needs of the inmate; and
- the availability of a suitable community program.

Probation and parole officers, when preparing pre-sentence and post-sentence reports, provide information to judges regarding available programs. Superintendents and other senior Ministry officials attend seminars and educational forums for the judiciary where such information is shared. Moreover, when a judicial recommendation for an Immediate Temporary Absence cannot be implemented or is revoked, the sentencing judge is advised in writing by the Ministry of the decision and the reasons for it.

The Ministry reports that it does not accept that it should adopt "a policy whereby the judiciary is regularly supplied with up to date information about the resources available." This would be impossible in the current fiscal climate.

6. The Ministry of Correctional Services should consider introducing a policy whereby victims who so wish are informed when offenders are released into the community on temporary absence passes, especially in sexual assault cases.

This recommendation is under review. As noted in the response to the previous recommendation, impact on the victim is one of the factors taken into consideration when a temporary absence application is assessed.

7. The Ministry of the Attorney General should ensure that information on offenders and their victims is readily shared with the Ministry of Correctional Services so that the latter can implement a proactive victims' rights policy.

The Ministry of Correctional Services supports this recommendation. As noted in the response to the previous recommendation, the question of victims' right of access to information is under review.

8. The Attorney General should consider introducing legislation similar to Manitoba's *Justice for Victims of Crime Act*.

The Ontario Board of Parole and the Ministry of Correctional Services point out that this recommendation does not apply to them, but to the Ministry of the Attorney General.

The Central Lake Ontario Conservation Authority

The Committee received a response from the then Minister of Natural Resources, Howard Hampton, in September 1993.

1. The Central Lake Ontario Conservation Authority should consider innovative ways of raising more revenues locally.

The Ministry has been working closely with all Conservation Authorities to assist them in identifying new sources of revenue. At time of writing, the Ministry was developing a policy with regard to allowing Authorities to charge fees for a variety of services.

2. Durham Regional Council should consider making appointments to the Conservation Authority from outside its own ranks, so that more representatives of local, non-government environmental and conservation groups are included.

The Ministry has not specifically encouraged the appointment of non-elected officials to the Conservation Authorities, but has left this to the discretion of the municipalities. However, the Ministry is involved in several initiatives which address the possible rationalization of resource management in the developed portion of the province. As these activities evolve, the Ministry may be in a position in the future to pursue this recommendation.

THE WORKERS' COMPENSATION BOARD

The Ontario Workers' Compensation Board (WCB) is currently responsible for an extensive multi-billion dollar compensation system that has served Ontario citizens since the early twentieth-century. Board officials are faced with the difficult task of playing the role of adjudicator, administrator, assessor, rehabilitator, investigator, and social insurance agent — while also representing the interests of both workers and employers. In addition, the Board's activities have been complicated by major economic and technological changes that have transformed the Canadian workplace.

The Standing Committee on Government Agencies held public hearings to review the Workers' Compensation Board from 13 to 16 September 1993. Odoardo Di Santo, Chair, and Brian King, Vice Chair of Administration, along with their officials from the WCB made presentations to the Committee and responded to a broad range of questions from members. Mr. King again appeared before the Committee on 17 November 1993 to discuss information provided to the Committee by the Provincial Auditor.

On 27 January 1994 the Committee met to discuss the information presented at the earlier hearings and to consider its conclusions and recommendations on the Workers' Compensation Board. The Committee again met on 30 March and 13 April 1994 to finalize its report. While the Committee heard a wide range of information and touched upon many matters relating to the WCB's activities, its report emphasizes several key issues which Members feel are most important at this time. The Committee's report comprises two major sections. The first provides a brief overview of the WCB, including its historical development, objectives, structure, operations and finances. The second part summarizes major issues which were considered by the Committee during its hearings, and outlines the Committee's conclusions and recommendations related to these matters.

Historical Background

Before workers' compensation was introduced in 1914, a worker had to prove negligence on the part of the employer in the courts before he or she could receive compensation for job-related injuries. This system was unsatisfactory for both workers and employers because it was expensive, time-consuming and uncertain.

In 1910 the Government of Ontario appointed Sir William Meredith, Chief Justice of Ontario, as a one-man commission of inquiry investigating the problem of compensating workplace related injuries. The compensation scheme proposed by Meredith has been described as a historic compromise between workers and employers. In exchange for guaranteed no-fault protection against income loss due to industrial injuries and disease, workers gave up their right to sue their employers. Employers, in turn, are protected from costly and time-consuming lawsuits, but are left responsible for paying the costs of the compensation system.

Meredith believed that the amount of compensation injured workers receive should be based on their earning power. He also recommended, however, that the assessment rates charged to employers funding the plan be set in a manner that would not "unduly or unfairly burden employers" of future generations. Meredith recognized that compensation costs imposed on employers would, ultimately, be passed on to consumers.

The recommendations in Meredith's 1914 Royal Commission Report provided four guiding principles which shaped the creation of the *Workmen's Compensation Act* of 1914, now the *Workers' Compensation Act*, R.S.O. 1990, c. W. 11:

- **NO FAULT PRINCIPLE** The first principle completely disregarded the question of negligence (except for cases where a non-fatal injury or serious disablement was solely attributed to the serious and wilful misconduct of the worker).
- **STATUTORY BENEFITS** The second principle emphasized that, following an accident, the need of an injured worker was the most important principle. The

test for need was based on the worker's inability to earn full wages for more than seven days after the accident.

- **COLLECTIVE LIABILITY** The third principle indicated that compensation costs rest solely on employers who were collectively liable (except for railways, publicly owned companies and municipal corporations who were individually liable).
- **INDEPENDENT ADMINISTRATION** The fourth principle designated a three-member commission appointed by the legislature to administer the Act's provisions (Ontario, *Report of the Occupational Disease Task Force*, 1993, p. 8).

In Meredith's opinion, his compensation law system prevented wealthy employers from compelling employees to litigate their claims in court, with the obvious added benefit of reducing the cost of the administration of justice in the province (G. Dee, *Workers' Compensation in Ontario*, pp. 7-8). The current Ontario *Workers' Compensation Act* represents a historic balancing of the need of workers to have assured compensation and the desire of employer's for a system with predictability and protection from liability (*Disease Task Force*, p. 8).

The *Workers' Compensation Act* has undergone a number of changes since its creation in 1914. The following list provides a few of the highlights:

- 1917 — The Act was amended to authorize the Board to pay for medical services.
- 1924 — A section of the Act was added giving the Board responsibility for vocational rehabilitation.
- 1942 — The pension section was repealed and re-enacted and a number of significant changes were made to the permanent disability section of the Act.
- 1953 — In 1953 a voluntary experience rating plan was applied to seven rate groups. A 1917 statutory amendment provided authority.
- 1963 — The definition of accident was expanded to include "disablement arising out of and in the course of employment."
- 1984 — Bill 101 brought major changes to benefits for injured workers, the administrative structure of the WCB, and the establishment of four independent new bodies: The Workers' Compensation Appeal Tribunal (WCAT), Offices of the Worker and Employer Advisor, and the Industrial Disease Standards Panel.

- 1989 — Bill 162 introduced the dual-award system (compensation for economic and non-economic loss), new vocational rehabilitation and re-employment provisions (Ontario, Standing Committee on Resource Development, *Service Delivery at the Workers' Compensation Board*, 1991, p. 5).

Despite the above mentioned changes, the basic premise of the Act remains largely unchanged since its introduction in 1914. The underpinning premise of the Act supports the view that industrial accidents are different than all other accidents involving individuals in society and that the unique nature of these accidents justifies a different approach to handling them. Since the typical injured worker is performing duties as instructed by an employer at the time of an accident (duties which will benefit the employer), it is considered unjust that the worker should have to commence lengthy and expensive court proceedings in order to obtain compensation for his/her injuries (D. Gilbert, *Guide to Workers' Compensation*, p. 1).

Objectives

The WCB's objectives are not listed in enabling legislation or policy directives. Instead, the Board's objectives are set out in a Memorandum of Understanding between the Minister of Labour and the Chair of the Board. The Board's objectives are to:

- provide income replacement to compensate workers in accordance with the Act;
- provide medical and vocational rehabilitation services to compensate workers;
- promote workplace accident prevention;
- effectively and efficiently manage the Board's resources; and
- participate in new or revised occupational accident policy initiatives.

To further these objectives, the Board has adopted four long-term strategic goals which include the promotion of: (1) service excellence, (2) financial soundness, (3) public understanding of the workers' compensation system, and (4) responsible

administration of the Board's operations. The Board has recently taken other steps to achieve its objectives through the creation of 15 internal action planning committees to implement recommendations made in the 1992 *Task Force on Service Delivery and Vocational Rehabilitation* and the adoption of a new operational planning and budgeting approach to ensure that internal resources are utilized where they are most needed. The Board has indicated that it is too premature to accurately assess whether the Board is making progress in achieving its strategic goals due to the brief period of time since they were developed (WCB 1993 Submission to the Standing Committee on Government Agencies.) The Board of Directors is presently engaged in a Strategic Planning exercise. The Plan includes a mission/value/vision statement as well as several key areas: financial compensation, occupational disease/rehabilitation and reinstatement, revenue and funding, health and safety, coverage, and governance and administration.

Corporate and Legal Organization

The Workers' Compensation Board (WCB) is constituted as a Crown corporation under the Workers' Compensation Act. As a Schedule III agency with an appointed Board of Directors representing two stakeholder groups (workers and employers), who are authorized to govern and manage it, the WCB operates to a significant extent independently of any Ministry in the Government, including the Ministry of Labour. This independence is recognized in the previously mentioned Memorandum of Understanding between the Minister of Labour and the Chair of the Board (last signed on May 14, 1982) which specifically sets out the Board's relationship with the Ministry. The Memorandum reiterates many of the Board's statutory powers and responsibilities and states that the Board:

- has responsibility for approving detailed budgets;
- can approach private parties and other governments;
- can enter into specific types of inter-jurisdictional agreements; and

- is completely independent of the Ministry of Labour for organizational and personnel matters.

The memorandum also provides that:

- the Board must co-operate work with the Treasurer of Ontario on Board financial matters which may have an impact on the Province's finance and debt policies;
- the Board must communicate regularly with the Ministry of Labour;
- the Board must keep the Minister of Labour informed of all significant matters;
- the Board must provide the Minister with monthly operational reports;
- the Minister must approve all recommended legislative and regulatory amendments; and
- the Minister has carriage of all legislative amendments in the Legislature.

Although the Board is largely independent and financially responsible for its own operations, it must file an annual report of its operations with the Minister of Labour (subsection 78(1) of the Act). In turn, the Minister submits the report to the Legislature and it is subsequently referred to a standing committee (subsection 78(2) of the Act).

Unlike many other companies in the province, the WCB is not subject to the *Corporation Act* or the Ontario *Business Corporation Act*. There is general legislation, however, that affects the Board. For example, the *Crown Agency Act*, *Crown Employees Collective Bargaining Act*, *Occupational Health and Safety Act*, *Human Rights Code*, and specific parts of the *Public Service Act* all apply to the Board in the same manner as this legislation would apply to other Schedule III agencies of the Ontario government. In addition, certain provisions in the *Insurance Act* specifically affect the Board. Generally, these provisions eliminate the Board's subrogated rights of action from workers who are in work-related motor vehicle accidents and have elected to collect compensation benefits rather than pursue a lawsuit against a third party.

Board Structure

Under s. 56(1) of the *Workers' Compensation Act*, the WCB Board consists of a full-time Chair, a full-time Vice-chair of Administration, and between five and nine part-time members representing employers, workers, the professions and the public. All Board members are appointed by the Lieutenant Governor in Council (the cabinet) through an order-in-council. The Act does not specify any limit to the term Board members may serve. The Chair of the Workers' Compensation Appeals Tribunal is an *ex officio* and non-voting member of the Board.

The Chair and Vice-Chair of Administration are considered full-time employees and are remunerated on a yearly salary as per Management Board of Cabinet directives and guidelines. All part-time Board members are paid on a per diem basis. The amounts range between \$200 to \$400 per day according to the Management Board of Cabinet directives and guidelines.

WCB Board of Directors

Terms of Office

Board Member	Affiliation	Term	Order-In-Council No.
Joseph Duffy	Workers	Oct. 1, 1991 to September 30, 1994	2290/91
Maurice G. Dutrisac	Employers	January 23, 1992 to January 22, 1995	2970/91
Daphne J. FitzGerald	Employers	April 10, 1991 to April 9, 1994	762/91
Brian King	Vice-Chair of Administration	April 25, 1991 to April 25, 1994	698/91
Stephen Mantis	Injured Workers	January 1, 1991 to December 31, 1993	2803/90
Dennis J. Schweitzer	Workers	June 1, 1993 to November 30, 1993	1463/93 and 1700/93*
Homer Seguin	Workers	April 10, 1991 to April 9, 1994	763/91
Carmer J. Sweica	Employers	November 27, 1991 to November 26, 1994	2643/91
Robert Stanbury	Employers	April 10, 1991 to April 9, 1994	1032/91**
Odoardo Di Santo	Chair	May 2, 1991 to May 1, 1994	699/91

*Mr. Dennis J. Schweitzer — Vice-Chairman, Board of Directors (Workers)

**Mr. Robert Stanbury — Vice-Chairman, Board of Directors (Employers)

The chair of the Workers' Compensation Appeals Tribunal is a full-time position and is also a part-time non-voting member of the Board.

In 1991, the Ontario government introduced new Board positions for vice-chairs representing both workers and employers. These individuals are responsible for evaluating material and recommendations presented by the staff to the Board. The executive committee follows the Board of Directors in the WCB hierarchy, and it is composed of each of the heads of the Board's divisions. The committee is

responsible for the policy and operational direction of the Board and the management of its daily operations.

Board Meetings

The Board meets on the average once a month. Meetings tend to be held at the Board's offices, although they may also be held in regional offices or at the Downsview Rehabilitation Centre.

Restructuring

The WCB has undergone massive restructuring in an attempt to improve the management and delivery of services to workers and employers. Up until the mid-1980s, the WCB was divided into 10 operating divisions including claims services, review services, medical services, vocational rehabilitation, financial services, communications, Regional and Area offices, and the Occupational Health and Safety Education Authority. In 1987, the Board was reorganized into the following four divisions:

- Client Services;
- Policy and Specialized Services;
- Corporate Services; and
- Strategic Policy and Analysis.

This was only the beginning of the WCB's reorganization efforts. In 1990 the Board introduced a new operating structure by placing its non-client service functions into the following seven distinct divisions:

- Central Client Services;
- Regional Client Services;

- Finance and Administration;
- Information Services;
- Investments;
- Professional Services; and
- Strategic Policy and Analysis.

The Board increased its reliance on Integrated Service Units (self-contained units staffed by teams of adjudicators, rehabilitation professionals and medical staff that conduct their own decision-making) by formally introducing the model at the regional level.

The Board reorganized again in 1991 by combining the Central Regional Client Services Division into a single larger Client Services Division, and it added a new Quality Assurance division. The Board was organized into the following divisions:

- Client Services Division — handled all aspects of adjudication, rehabilitation, and client interaction at the Board's Toronto head office and at seven geographically based ISU's. The Board's regional offices are located in Ottawa, Windsor, Hamilton, London, Sudbury, Thunder Bay and area offices in Kingston, Kitchener, St. Catharines, North Bay, Sault Ste. Marie and Timmins.
- Finance and Administration Division — This division was responsible for a wide range of finance, revenue and administrative functions of the Board (e.g. accounting, budget support, audits, records management).
- Information Services Division — used by the Board in order to provide services in a more efficient manner. This division was responsible for developing applications for technological innovations as well as coordinating their use for Board purposes.
- Investments Division — the Board maintains an extensive investment portfolio in order to provide future benefits for existing claims. The Investments Division handles the Board's portfolio through its Bonds, Money Markets, and Mortgages and Real Estate branches.
- Professional Services Division — was replaced by the Human Resources & Client Appeals Division early in 1992.

The new division includes a Human Resources Department, Training and Development, Corporate Data Services, Employee Health Services, Quality Management, Client Appeals consisting of Hearings, Re-employment Hearings, and Decision Review Services.

Clinical Rehabilitation Services and the Downsview Rehabilitation Centre have been transferred to the Chief Medical Officer. Legal Services is now the responsibility of the Strategic Policy and Analysis Division.

- Strategic Policy and Analysis Division — this division researched, developed, and communicated policies and strategies developed for the Board's activities. It had separate branches for research, policy analysis, strategic policy, operational policy, and medical and occupational disease policy and legal services. In addition, stakeholders of the Board were informed about policy changes through the communications branch (*Ontario Workers' Compensation: Employers Guide*, Toronto: Carswell, 1993, pp. 19-26).

According to the 1992 Annual Report, the Board's organizational structure was modified to include the following seven divisions: Strategic Policy and Analysis, Finance and Administration, Client Services, Human Resources and Client Appeals, Information Services, Clinical Rehabilitation Services, and Investments.

The Workers' Compensation Act established an Appeals Tribunal (WCAT) in 1985 to hear appeals under the existing Act. The tribunal is a tripartite body composed of individuals representing workers, employers and impartial vice-chairs from the tribunal. Tribunal activities are independent of the Board and it is the final level of appeal for workers and employers disputing Board decisions.

How The WCB Operates

The WCB raises funds from employers in order to pay for the compensation awarded to workers who are injured on the job, or who contract an occupational disease. Compensation includes payment of health care expenses, payment for lost wages that may result from the injury or disease, a wide range of vocational and medical

rehabilitation services, future economic loss and non economic awards and death benefits to surviving dependents. Generally speaking, the Board's most important duties under the Act are to:

- determine entitlement to compensation and other benefits;
- manage on-going claims;
- arrange for or provide health care, medical rehabilitation services and vocational rehabilitation services, as needed by injured workers; and
- collect money from employers, who are compulsorily covered by the Act, to fund the workers' compensation system.

A compensation claim can be initiated by a worker, his or her union, or the employer. The Board's responsibility is to investigate the claim by gathering evidence about the worker's employment history and medical background. When the facts of a case are approximately equal in weight and where it is not practicable to determine an issue, the case must be resolved in favour of the claimant. In determining any claim under the Act, the decision must be made on the real merits and justice of the case.

The initial decision about the claim is made by an adjudicator, whose decision can be appealed to a Decision Review Specialist. A further appeal is available to a Hearing Officer. The decision by an adjudicator or the decision on appeal to either the Decision Review Specialist or a Hearing Officer is supposed to be made within 12 weeks. Once a decision is made, it should be communicated to the concerned parties within two weeks.

The *Workers' Compensation Act* requires employers, workers and health practitioners to provide information to the Board for the purpose of determining entitlement and calculation level and duration of such benefits awarded to injured workers. If all the requested information is not forthcoming, decisions will be made on the basis of the information available in order to meet the 12-week deadline. If a decision has been

made in the absence of certain information, this must be clearly communicated to the concerned parties.

Adjudicators can amend or revoke their previous decision if new information is received, and generally accomplish this in one week and are clearly expected to do so in two weeks of receiving the additional information. In 1990 the WCB processed 473,407 claims. Close to 80% of these were for sprains, strains, cuts and minor injuries. About 56% of first-time claims are paid within seven days, and 72% within 14 days.

Benefits

Benefits paid to injured workers vary according to many factors, including when the accident occurred, whether the disability is temporary or permanent, and whether the injury is total or partial. Family circumstances such as the number of dependants affect survivor benefits following a fatal injury. Table 1 summarizes 1994 benefits and ceilings for workers' compensation benefits, while Table 2 reports 1994 indexed benefits and ceilings for survivors' benefits.

TABLE 1



Workers'
Compensation
Board

Commission
des accidents
du travail

1994 Indexed Benefits and Ceilings For Workers' Compensation Benefits

Section of the Act	Type of Benefit	As Provided by Indexation of 1993 Amounts (Index Factor is 1.9%)	Comments
37(1) 39(1)	Compensation for Temporary Total Disability	90% of net average earnings for period of disability – minimum \$15,145.15 per year or net average earnings if less.	For accidents on or after January 1, 1994.
38(1)(a)	Ceiling on Earnings Covered for Temporary Total Disability	\$43,800.00	For accidents on or after April 1, 1985 to December 31, 1990 inclusive.
38(1)(b)	Ceiling on Earnings Covered for Temporary Total Disability	\$45,600.00	For accidents from January 1, 1991 to December 31, 1991 inclusive
38(1)(c)	Ceiling on Earnings Covered for Temporary Total Disability	\$52,700.00	For accidents on or after January 1, 1992 to December 31, 1992 inclusive.
38(1)(c)	Ceiling on Earnings Covered for Temporary Total Disability	\$53,500.00	For accidents on or after January 1, 1993 to December 31, 1993 inclusive.
38(1)(c)	Ceiling on Earnings Covered for Temporary Total Disability	\$53,900.00	For accidents on or after January 1, 1994 to December 31, 1994 inclusive.
50(3)	Clothing Allowance – for lower limb prosthesis or back brace for permanent back impairment or leg brace if confined to a wheelchair – for upper limb prosthesis	(max.) \$505.55 (max.) \$252.77	Effective January 1, 1994.
145*	Ceiling on Earnings Covered	\$39,200.00	For accidents prior to April 1, 1985.
145*	Compensation for Temporary Total Disability	75% of earnings for period of disability – minimum of \$272.01 per week or earnings if less.	For accidents prior to April 1, 1985.
	Permanent Total Disability	75% of earnings – minimum \$1,192.41 per month.	For accidents prior to April 1, 1985. Payment for permanent partial disability is proportionate.
146 [37(3) and 39(1)]*	Compensation for Permanent Total Disability	90% of net average earnings – minimum of \$15,145.55.	For accidents on or after April 1, 1985 to December 31, 1989 inclusive. Payment for permanent partial disability is proportionate.

*(Pre – 1989 Act)

TABLE 2



Workers'
Compensation
Board

Commission
des accidents
du travail

1994 Indexed Benefits and Ceilings For Survivors' Benefits

Section of the Act	Type of Benefit	As Provided by Indexation of 1993 Amounts (Index Factor is 1.9%)	Comments
35(1)(a)	Lump Sum – Spouse	(median) \$54,949.79 (max.) \$82,424.66 (min.) \$27,474.88 (increment) \$1,373.74	For death on or after January 1, 1994.
35(4) 39(3)	Monthly Award – Spouse with Children	90% of net average earnings at time of worker's death – \$15,145.55 (min)	For death on or after January 1, 1994, UNTIL youngest child reaches age 19.
35(5) 39(4)	Monthly Award – Spouse with no Children	Based on NAE at time of worker's death multiplied by % (widow/er's age) – \$15,145.55 (min)	For death on or after January 1, 1994.
35(6) 39(5)	Monthly Award – No Spouse & Dependent Children	90% of NAE at time of worker's death multiplied by % (# of Children) – \$15,145.55 (min)	For death on or after January 1, 1994, UNTIL youngest child reaches age 19.
35(7)	Lump Sum – No Spouse & Dependent Children	(actual) \$54,949.79	For a death on or after January 1, 1994.
35(9)	Burial Expenses	\$2,060.61 (min) Max. award subject to policy review	For death on or after January 1, 1994.
35(17)	Lump Sum – Multiple Family Units	(total) \$82,424.66	For a death on or after January 1, 1994.
145*	Monthly Award – Spouse	\$968.89 per month, effective January 1, 1994.	For death prior to April 1, 1985.
145*	Monthly Award – Dependent Child(ren)	\$270.55 per month, effective January 1, 1994.	For death prior to April 1, 1985, UNTIL age 16.
145*	Monthly Award – Dependent Orphans	\$302.32 per month, effective January 1, 1994.	For death prior to April 1, 1985, UNTIL age 16.
145*	Monthly Award – Other Dependants	Financial loss as determined by the Board but not exceeding \$968.89 per month, effective January 1, 1994.	For a death prior to April 1, 1985.

*(Pre-1989 Act)

Finances

Overview

The Ontario Workers' Compensation Board is funded solely by annual assessments levied on employers by the Board. The WCB does not receive funding from any other source. It is not a recipient of government grants, although Section 79 makes this provision.

Employer assessments are calculated as a percentage of the employer's payroll in the form of an assessment rate. The amount of the assessment rate is determined by the risk of hazard associated with the employer's business or industry.

Each year, the WCB sets the assessment rate for each industry rate group based on several factors including the current financial position of each rate group and the accident experience of past years. The amount required to meet the projected accident costs of the rate group is determined. In addition, provision is made for other costs, such as financing the Workplace Health and Safety Agency, maintaining reserve funds and paying the WCB's administrative costs. From these factors the WCB arrives at annual assessment rates, and employers are assessed at these rates based on every hundred dollars of their payroll per annum. Increases in assessment rates from year to year are generally confined within certain bounds so as to stabilize rates and not to unduly burden employers.

Ontario employers who are covered by the Workers' Compensation Act fall into two categories: Schedule 1 and Schedule 2. The majority of employers fall into the Schedule 1 category and are collectively liable for worker accidents. This category includes employers engaged in manufacturing, construction, mining and logging enterprises. In comparison to Schedule 1 employers, Schedule 2 employers are fewer in number. These employers are self-insurers who are individually liable for all current and future health care and compensation claim costs. The WCB adjudicates claims and it pays benefits to Schedule 2 workers in a manner similar to Schedule 1

firms. It then charges these costs to the self-insured Schedule 2 employers plus an additional administrative fee (Ontario, Standing Committee on Resource Development, *Service Delivery at the Worker's Compensation Board*, 1991, pp. 5-6).

Total Expenses of Workers' Compensation Board

	1993	1992	1991	1990
Admin. Expense (\$000)	339,000	345,167	342,647	293,031

* Projection based on January to May 1993 actual plus June to December 1993 budget. Services provided by government ministries are not reflected in these figures.

In terms of salaries and benefits, transportation, administrative services and supplies, WCB spending has followed the pattern listed below in (\$000):

	1993*	1992	1991	1990
Salaries & Benefits	259,941	262,032	254,635	213,225
Transportation & Communication	15,757	18,014	19,585	19,188
Services (Admin.)	**			
Supplies — Equipment	31,558	35,654	39,692	34,183
TOTAL	307,256	315,700	313,912	266,596

*Projection based on January-May 1993 actual plus June-December 1993 budget.

**Services are included in the Supplies — Equipment line. Payments to injured workers are classified as benefits expenses in the annual report and amounted to \$2.2 billion in 1992.

Auditing

The WCB is audited by the Provincial Auditor, External Auditors and Internal Auditors. Section 77 of the *Workers' Compensation Act* empowers the provincial auditor (or another auditor appointed by the Lieutenant Governor in Council under the provincial auditor's direction) to audit the accounts of the Board. The 1992 WCB annual report includes the opinion of external auditors.

DISCUSSION AND RECOMMENDATIONS

Board Accountability

Members noted that the Provincial Auditor recommended in his report that the WCB should have a new Memorandum of Understanding with the Minister of Labour which clearly delineates the powers of the WCB and provides an accountability framework for decision making.

The Committee therefore recommends that:

- 1. The Minister of Labour should negotiate a new Memorandum of Understanding with the Workers' Compensation Board which meets the concerns of the Provincial Auditor with respect to delineating the powers of the Board and providing an accountability framework for decision making.**

There was considerable discussion about accountability at the WCB. Some Members felt that more accountability by the board of directors could improve governance and control. In particular, some Members felt that it was time to end the practice of making political appointments to senior management positions at the WCB and to strengthen the Board's management team by recruiting senior executives from the insurance industry to perform top roles. Other Members suggested that there appears to be a public consensus building that if the Board is moving toward more financial accountability, we have to look at whether we want a political person in that position regardless of how able that individual might be. While it is a difficult question to totally eliminate anybody who has ever served in public office from the Chair and Vice Chair positions, some Members thought it worth noting how important these positions are in determining the direction in which the Board is going.

The Committee therefore recommends that:

- 2. The Minister of Labour should hire a qualified executive to Chair the Workers' Compensation Board and supplement the executive with an entirely new management team, also recruited from the private sector.**

Committee Members were of the opinion that the WCB determine the cost of any new policies that it is putting forward for implementation to address concerns about a lack of accountability and ensure economy, efficiency and effectiveness in service delivery to workers and employers.

The Committee therefore recommends that:

- 3. All new WCB initiatives in policy development and program delivery should undergo rigorous scrutiny to insure clear objectives and built-in controls prior to implementation.**
- 4. The Workers' Compensation Board should enshrine the principle of value for money into the development and delivery of all programmes.**
- 5. The Workers' Compensation Board should institutionalize the idea of good spending by establishing management responsibility for reporting performance, plans and budget and by conducting regular reviews to ensure adherence to stated objectives.**

Fraud Allegations

The Committee heard that a substantial amount of fraud had occurred with respect to the WCB's areas of responsibility although there are varying estimates of the magnitude of these fraudulent activities. The Board's current anti-fraud strategy focuses on Board employees, suppliers (e.g. including medical, drug and physiotherapy providers), tax avoidance by employers, and workers making false claims.

Brian King, Vice Chair of the WCB, told the Committee that in the place of a single fraud investigator in 1991, the WCB now has a Special Investigations Branch with 20 staff, including 10 investigators who work closely with Crown attorneys and police forces. He noted that there are also 50 claims investigators around the province and a specialized audit team in the Revenue Branch. As well, Mr. King indicated that more than 1500 WCB staff members in client services had taken fraud awareness training.

He told the Committee that the WCB aggressively seeks to prosecute all cases of fraud and recover what has been lost.

The Committee feels that it is important at this time to send a strong message that *fraud in any form will not be tolerated* by the WCB or by the Ministry of Labour.

The Committee therefore recommends that:

- 6. The Workers' Compensation Board should immediately find ways to tighten controls on access to WCB operating systems.**
- 7. The Board should conduct necessary research to identify business areas highly vulnerable to fraud and ensure that close monitoring of these areas and needed anti-fraud controls are implemented in a timely manner.**

Internal Financial Management

Committee Members noted that the WCB's internal controls have not kept pace with the rapid technological changes in the workforce. The presence of fraud in the system in part points to weaknesses in the Board's internal controls.

The Committee feels that a controllership function needs to be put in place to strengthen the efforts of the WCB to provide efficient and cost effective service delivery. Well defined control activities such as authority and approval limits must be in place. Systems need to be implemented to provide operational and financial compliance-related information. Above all, Members felt that the controllership function must ensure a proactive approach to remedy weaknesses in the system and encourage fast corrective action.

The Committee therefore recommends that:

- 8. The Workers' Compensation Board should develop an internal financial management or controllership function to provide its employees with clear roles and responsibilities and assist managers to minimize waste and prevent fraud.**

- 9. The Board should implement a package of administrative reform measures including value-for-money auditing and internal spending controls.**

Strategic Planning

During his appearance before the Committee in September 1993, Mr. King outlined the Board's current planning efforts. First, there is an Action Plan which has 16 teams developing new models of community outreach, re-examining the role of front line vocational rehabilitation staff and fostering plain language communications. A second planning activity is being led by the Strategic Planning Coordinating Committee, which was established by the Board of Governors to shape the next five to seven years. This committee is made up of members of the Board of Directors, senior administration staff and union representatives. The eight issues they were said to be dealing with include: Governance and Administration; Revenue and Funding; Alternative Compensation Systems; Health and Safety; Financial Compensation; Occupational Diseases; Rehabilitation; and Coverage.

Committee Members felt it important that a strategic plan be developed and implemented in a timely manner to ensure the viability of the WCB's service to its clients. As well, the Committee expects the WCB to keep it up to date on its planning process, and the Board's progress in implementing its stated planning objectives.

The Committee therefore recommends that:

- 10. The Workers' Compensation Board should provide the Committee with its Strategic Plan as soon as it has been completed.**
- 11. The Board should provide this Committee with an annual written report of its progress in succeeding with its Strategic Plan's objectives.**
- 12. The Board should develop a simple, straightforward client satisfaction survey in order to elicit client feedback concerning the on-going service improvement efforts of the WCB.**

Corporate Culture

Some Members observed that the WCB's planning efforts now had employees involved in the decision-making process, and that an ongoing commitment to this process was desirable.

The Committee therefore recommends that:

13. **The Workers' Compensation Board should continue to provide training to its employees and involve them in the decision-making process.**

Vocational Rehabilitation and Return to Work

The Committee wishes to emphasize the importance of ensuring a speedy return to work for those who suffer a workplace injury. In addition to the social impact of not working, an unacceptable financial burden is placed on the WCB and the Province. Members noted that the Board's first Chief Vocational Rehabilitation Officer was appointed in the summer of 1993.

The Committee therefore recommends that:

14. **The Workers' Compensation Board should emphasize measures in its planning process which will promote vocational rehabilitation and foster an early return to work.**

Simcoe Place

There was extensive discussion by the Committee regarding many issues associated with the WCB's decision to become involved in the construction and ownership of new headquarters, to be known as Simcoe Place. The Committee reviewed the Provincial Auditor's comments on Simcoe Place in his *Special Report for the Standing Committee on Public Accounts* along with the WCB's response to these

observations. The Chair and, to a greater extent, the Vice-Chair of the WCB provided the Committee with their views on the background of the Simcoe Place decisions and on the observations made by the Provincial Auditor on these and other matters. As well, these officials addressed many detailed questions pertaining to Simcoe Place from Committee Members.

Following public hearings, some Committee Members continued to have substantial concerns about Simcoe Place, although they recognized that at this point final decisions had been made and the project would proceed regardless.

The Provincial Auditor, in his report to the Standing Committee on Public Accounts recommended that the WCB should report back to that Committee in 1996 with detailed information on all costs associated with the relocation to Simcoe Place. The Standing Committee on Public Accounts approved the following motion on 22 July 1993: " That the Standing Committee on Public Accounts return to the issue of the WCB's new headquarters after the WCB has reported back to this Committee in 1996 as per the Provincial Auditor's recommendation in his report". Such a report would include the final rental rates and annual costs; total staff that is relocated; space occupied; projected rate of return on investment based on actual building costs; moving costs; leasehold and furniture costs; and any administrative savings that have been achieved by the relocation and consolidation of the head office, such as staff reductions. The Auditor also recommended that the WCB assess its long term staffing requirements in light of savings possible from reduced claims, down-sizing and automation, and determine the effect this may have on space requirements. Some Members noted emphatically that such a financial review of Simcoe Place would have been more valuable before the decision to proceed had been made. Other Members indicated that a thorough financial review in 1996 would still have usefulness.

The Committee therefore recommends that:

15. **The Workers' Compensation Board should comply in full with the recommendations of the Provincial Auditor to the Standing Committee**

on Public Accounts which relate to the relocation to Simcoe Place and any associated cost savings.

Financial Position

Committee Members expressed significant concern about the WCB's growing unfunded liability in an economic climate which has seen declining revenues for the Board. There was a great deal of discussion related to the need for the WCB to develop a funding strategy which ensures the viability of an effective compensation mechanism which protects injured employees while ensuring that employers remain competitive and viable in trying economic times. The Board's Vice-Chair, Mr. King, informed the Committee that those sectors which have been hit hardest by the recession - manufacturing, resources and construction - make up about 75% of the WCB's revenue base.

Some Members suggested that rising premium rates are having a strong negative impact on existing businesses and making Ontario less attractive for new business, investment and jobs. They attributed the debt, the cost and the shortcomings of workers' compensation to the fact that it has become increasingly regarded as an employer-funded social safety net, rather than remaining true to its original concept as a workplace accident insurance plan. Some members felt that the WCB has become a universal system to compensate everyone for almost anything.

Some Members suggested that the Workers' Compensation Board should follow the lead of Manitoba and New Brunswick and change the 90% net benefit level to ensure claimants do not receive more in compensation than they would if they were on the job. As well, some Members felt that the Board should investigate some form of co-payment by claimants to enhance accountability. However, the Committee did not agree to put forward recommendations on these matters.

The Committee held extensive discussions on many aspects of improving the WCB's funding strategy.

The Committee therefore recommends that:

16. **The Workers' Compensation Board should develop a new funding strategy which addresses the viability of the system into the future.**
17. **The Board should conduct consultations with the workplace parties and provide a report to the Minister of Labour.**

Future Coverage

The Committee also discussed the issue of possible future extension of WCB benefits to cover such conditions as workplace stress. Some members noted that employers and many members of the public are concerned that the WCB is going to continue to expand its coverage to areas where there is a lot of controversy at a great cost to the system. Some Members were unsure if the WCB can totally close the door to new areas of coverage, but felt that a consensus is needed in the Province before coverage is expanded.

The Committee therefore recommends that:

18. **The Workers' Compensation Board should commission an impartial evaluation of what services are provided and what services might be covered in the future.**

**APPENDIX TO THE REPORT ON THE WORKERS'
COMPENSATION BOARD**

DISSENTING OPINION OF THE PROGRESSIVE CONSERVATIVE MEMBERS
STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES
REPORT ON THE WORKERS' COMPENSATION BOARD
APRIL 1994

Progressive Conservative Caucus

We are submitting this dissenting opinion to address what we see as the serious deficiencies in the majority report's recommendations on the measures the government should take to address the Workers' Compensation Board's (WCB) \$11.6 billion unfunded liability. The Government of Ontario must immediately address the unfunded liability in order to not only ensure the future viability of the WCB, but also to ensure that assessment rates charged to employers do not further put Ontario's businesses at a competitive disadvantage.

The "Mike Harris Task Force on Creating Jobs Through Small Business" found that of the two provincial payroll taxes - the Employer Health Tax and WCB premiums - the latter attracted the most negative criticism. Ontario's WCB premiums, the highest in the country, are generally held to be excessive. Employers are also concerned that there continues to be tremendous upward pressure on premium rates as a result of the escalating unfunded liability. The 1994 assessment rates are already a significant impediment to the ability of business, particularly new and small businesses, to create and sustain jobs.

The majority report, while it agrees with many of the points that the Progressive Conservative Caucus put forward in a six point action plan in February 1993, does not make specific recommendations to confront the unfunded liability. The business members of the Premier's Labour Management Advisory Committee [PLMAC] reported in November 1993 that the unfunded liability could balloon to \$52.5 billion by 2014 if the future economic loss/non-economic loss claims, which the Liberal's introduced in 1989, continue to escalate beyond the original projections. This estimate was over \$20 billion higher than the original projection of \$31.5 billion. Despite these projections, the majority report is largely silent on the need for immediate action to address the unfunded liability.

Progressive Conservative Caucus

The Progressive Conservative Caucus was encouraged that several of the recommendations in our action plan have been included in the main report. Specifically, our plan recommends:

- [1] a moratorium on all new entitlements, such as stress compensation, until there is a plan in place to deal with the unfunded liability.
- [2] replacement of the political appointees in the WCB's management structure with a turnaround management team of insurance professionals. We would eliminate the politically appointed chair, usually a politician, and fill that position with a top notch executive from the private sector.
- [3] direct management to cut costs - starting with the development of an action plan to reduce benefits, along the lines of reforms undertaken in other provinces. Following Manitoba's and New Brunswick's lead, Ontario must change the 90% of net benefit level, streamline administrative procedures and adopt a value-for-money approach to rehabilitation to get injured workers back to work healthier, cheaper, and faster.

On October 19, 1993 PC M.P.P. [Dufferin-Peel] David Tilson introduced a private members' bill [Bill 106] to amend the Workers' Compensation Act. Consistent with the Manitoba and New Brunswick legislation, the Bill will:

- Limit stress claims to only those that result as a reaction to a traumatic event;
- Reduce maximum compensation from 90% to 80% of net earnings of the worker before the injury;
- Address over-compensation by including top-up provisions in collective agreements

Progressive Conservative Caucus

and other income sources, such as CPP benefits, in the WCB benefits calculation;

- Introduce a three-day waiting period before compensation is payable;
- Index awards on the anniversary date of the award rather than on January 1 each year;
- Allow the Provincial Auditor to conduct value-for-money audits of the Board.

[4] introduce value-for-money audits and internal spending controls. It is absolutely ridiculous that WCB has been able to get away with awarding a contract to build a new \$200 million office tower — that it neither needs, nor can afford — without first getting the government's approval, or at least being accountable for the decision.

[5] undertake a serious review of the merits of privatization and contracting out of both the administration and provision of workers' compensation services, and enlist private sector expertise to develop and implement less expensive and more effective ways to retrain, rehabilitate and respond to the needs of injured workers so they can re-enter the workforce. Government should limit its role to assuring all workers have a choice among competing private sector plans and at the most, a drastically reduced WCB should be retained as an insurer of last resort for workers in firms that cannot qualify for private coverage.

[6] investigate a worker co-payment scheme to fund the system.

Despite being encouraged by the inclusion of recommendations that mirror our six point plan, the Progressive Conservative Caucus felt that the majority report failed to deal with the most pressing issue facing the Board - the financial integrity of the system. The government must introduce immediate measures to address the \$11.6 billion unfunded liability - which is growing at a rate of

Progressive Conservative Caucus

approximately \$200 million a day.

The Employers' Council on Workers' Compensation, an association of small and large businesses, has called on the Premier to introduce a reform package which meets the three-way test of resolving the WCB's financial problems, while reducing the pressures on assessment rates and re-establishing a fair system of workplace injury compensation.

The WCB's unfunded liability has been recognized as a serious problem for over a decade. In 1984, the WCB realized that the annual assessments charged employers were inadequate to cover future accident costs. As a result, the Board adopted a "full funding" strategy to ensure at some future date its assets would match its liabilities. The funding strategy was designed to:

- raise assessment rates to levels adequate to cover the current and future costs of each year's new accidents;
- generate a surplus above this amount sufficient to retire the unfunded liability within 30 years [2014].

The "full funding" strategy has governed the setting of the WCB's assessment rates every year since 1985, with the exception of the 1991 rate freeze. Assessment rate increases of 15% for three years were followed by increases of 10% for the next three years. Between 1984 and 1989, the Board's strategy to eliminate the unfunded liability was on track. During 1990, however, the unfunded liability increased more than was anticipated under the original funding strategy. The WCB claimed there were two primary reasons: 1) Bill 162, introduced by the Liberals in 1989, added nearly \$1 billion to the Board's unfunded liability; and 2) the recession reduced revenues.

Progressive Conservative Caucus

In February 1992 the Board finally responded by issuing a "Funding Strategy" discussion paper. The report was rejected by the employer community since it only provided options for either increasing assessments or extending the period to retire the debt from 2014 to 2024. Noticeably absent were any proposals that would reduce the real costs of the system.

A report by William Mercer concluded that the critical problem facing the WCB had less to do with the economic downturn, and much more to do with the ability of the Board to responsibly and effectively manage. Bill 162 expenditures have far exceeded even the highest projections, and therefore business has asked the Provincial Auditor to launch an in-depth review of the implementation of the future economic loss and rehabilitation provisions of Bill 162 to determine the reason for the cost over-runs.

The Liberals had maintained that Bill 162 would be revenue neutral. At the time, Minister of Labour, Gregory Sorbara, stated:

"The overall financial impact of these reforms will be revenue neutral . They will reallocate resources within the workers' compensation system to compensate for loss of earning ability, and help focus our efforts on the priority of rehabilitation."

In his 1993 annual report, the Provincial Auditor advised that the Board must develop plans to attack the unfunded liability as quickly and effectively as possible. The Auditor pointed out that in early 1992 the Board released a "Funding Strategy" discussion paper, but never formulated any concrete plans. The Auditor stated, "the absence of a defined Board strategy for the unfunded liability and insufficient action to manage and control this liability would have a negative impact on the future of the workers' compensation system."

Progressive Conservative Caucus

In response, the WCB said, "The Board of Directors hopes to develop and adopt a plan by late 1993 or early 1994. One of the elements of the plan is the funding of the program." No announcement has been made to date.

Finally, on January 12, 1994, the Financial Executive Institute of Canada released a report that compares the financial position of Workers' Compensation Boards across Canada. The report concludes that "it is clear that the rising cost of workers' compensation cannot continue simply to be passed onto employers through ever higher assessment rates. **Corporate competitiveness is crucial to maintaining our Canadian standard of living and this is one program in urgent need of repair. There is a danger of affecting both current and future jobs.**" The report recommends that "aggressive action be taken to focus on reducing expenditures. Provinces with weak fiscal conditions such as Ontario, Quebec, Nova Scotia and Alberta should follow the leadership shown by Manitoba, New Brunswick and Newfoundland. The latter provinces enacted legislation that reduced costs significantly but still maintained an effective safety net for injured workers."

The consequences of not dealing with the unfunded liability could have a wider impact on the province by reducing its ability to access the international debt markets. Walter Schroeder, President of the Dominion Bond Rating Service, was quoted in the Globe and Mail on November 8, 1993 as stating:

"Ultimately, if we're convinced that they're not going to be able to fund it or we'll have to fund it with tax dollars, that thing's got to go on the debt level of the province. It would probably raise the [province's] debt rating level 15 to 20 per cent."

Progressive Conservative Caucus

The Canadian Bond Rating Service echoed this sentiment in their 1994 First Quarter Report on Ontario's finances. The report states that "Ontario and its (non-budgetary debts) will be closely re-examined as figures become available."

There is no evidence that either the WCB or the Minister of Labour acknowledge the severity of the fiscal problem. Benefit awards are significantly out of line with other provinces, but the Board has taken no action to bring these costs down. In fact, a series of recent decisions by the Board can be construed as evidence of lack of fiscal responsibility:

- the decision to build a new headquarters in downtown Toronto at a time when approximately 20% of the office space in Metro Toronto is vacant;
- comments made by Odoardo Di Santo, WCB Chair, and Brian King, Vice-Chair Administration, before the Standing Committee on Government Agencies between September 13th - 16th 1993, that indicate their support for a universal system for workers' compensation, introduction of a flat-line payment system, and the extension of entitlement for chronic stress;
- the December 1993 announcement that the Board would hold public hearings in 1994 on expanding its coverage to include banks, insurance companies and other sectors now exempt from the WCB.

The need for immediate action is reinforced by the Financial Executive Institute of Canada's report. Their data reveals that Ontario's unfunded liability is a significantly larger drag on businesses in

Progressive Conservative Caucus

Ontario than the unfunded liabilities in other provinces. Provincial Workers Compensation Boards had a \$1.3 billion increase in their unfunded liabilities in 1992, raising to \$15.8 billion the total accumulated deficits of the funds. Ontario's share of the debt amounts to \$11.1 billion [note: the 1993 unfunded liability is projected to rise to \$11.6 billion]. Ontario is responsible for 70.25% of the accumulated \$15.8 billion debt, yet Ontario workers make up only 39% of the Canadian workforce.

Ontario's cumulative unfunded liability is also very substantial compared to the size of the fund. Ontario's \$11.028 billion unfunded liability is equivalent to 4.4 years of revenue. This has increased significantly since 1990, when the unfunded liability was equivalent to 3.5 years of revenue. In comparison Nova Scotia's \$448 million unfunded liability is equivalent to 3.8 years of revenue, while Quebec's \$3.451 unfunded liability is equivalent to 2.7 years of revenue.

There are also substantial variances in benefits paid per lost time claim. Ontario continues to exceed by far all other provinces. At \$23,500 per lost time claim, it is well ahead of the second and third provinces - New Brunswick at \$14,900 per claim, and Nova Scotia at \$14,600 per claim. [see attached chart]

Ontario's volume of lost time claims has steadily declined from a level of 208,500 in 1988 to 136,900 in 1992. However, during the same period benefits paid per lost time claim has grown from \$14,710 to \$23,506. This statistic reflects not only the recession which makes it harder for injured workers to return to work, but also the full implementation of the Liberal's Bill 162 which introduced a dual-award compensation system.

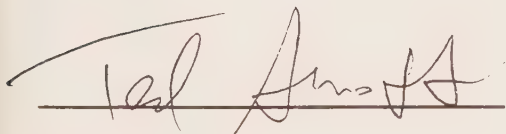
Progressive Conservative Caucus

Ontario's average premium per \$100 of payroll of \$3.16 and maximum insurable earnings of \$50,800 are both the highest of the ten provinces. This compares with \$2.24 and \$44,500 in Quebec, and \$2.15 and \$45,500 in Manitoba. [see attached chart]

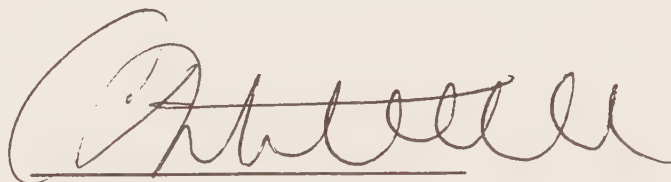
Ontario's administrative expense as a percentage of revenues at 14.8%, is the fourth highest in the country. Only Alberta at 19.7%, British Columbia at 17.9%, and New Brunswick at 15.3% have higher administrative expense ratios. Ontario's administration costs have climbed from 9.9% in 1989 to 14.8% in 1992.

With a capitalization ratio [asset coverage] of only 26.7%, Nova Scotia has the most under funded plan in the country. Ontario, with a capitalization ratio of 37.4%, is second worst.

Clearly these figures demonstrate that the government can no longer ignore the unfunded liability. If this government is not prepared to act, the Progressive Conservative Party will make WCB reform a priority after the next election. We are committed to making the WCB work on behalf of both employees and employers in Ontario, and we believe that charting these and other positive "New Directions" will not only get injured workers and their employers back on track, but it will help get Ontario's economy back on track as well.



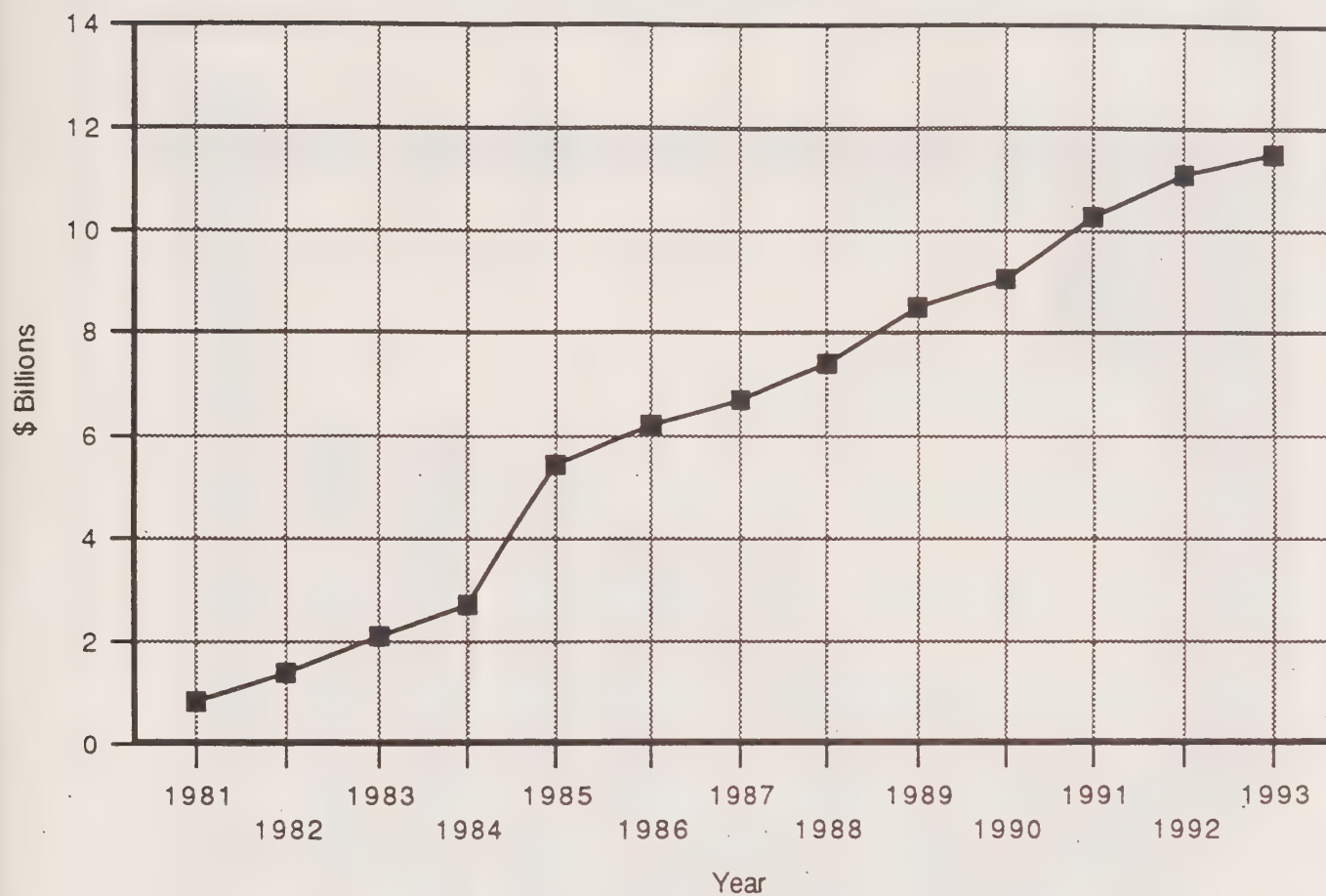
Ted Arnott, MPP
Wellington



Chris Stockwell, MPP
Etobicoke West

Ontario WCB Unfunded Liability

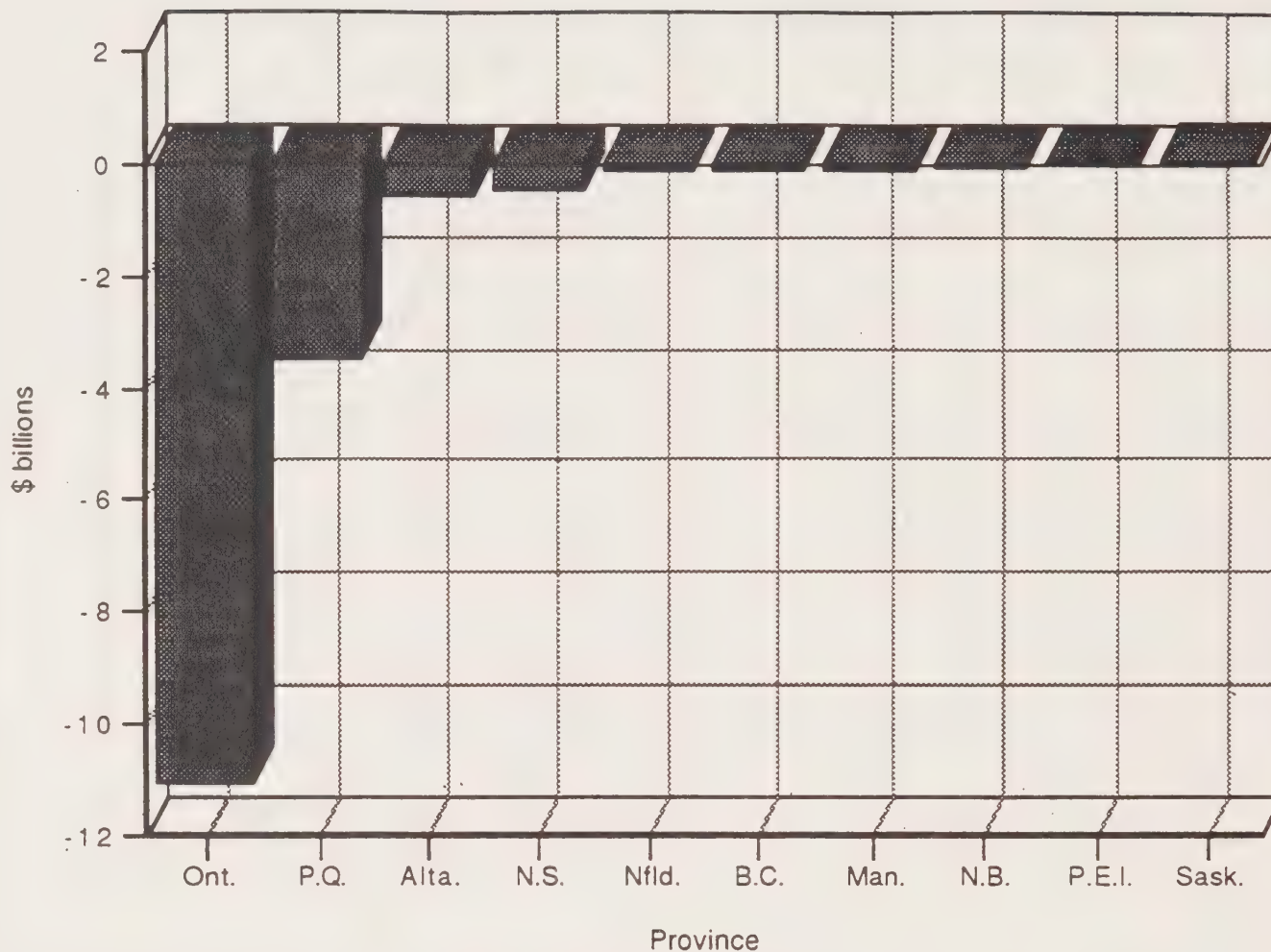
\$ billions



1993 Projected

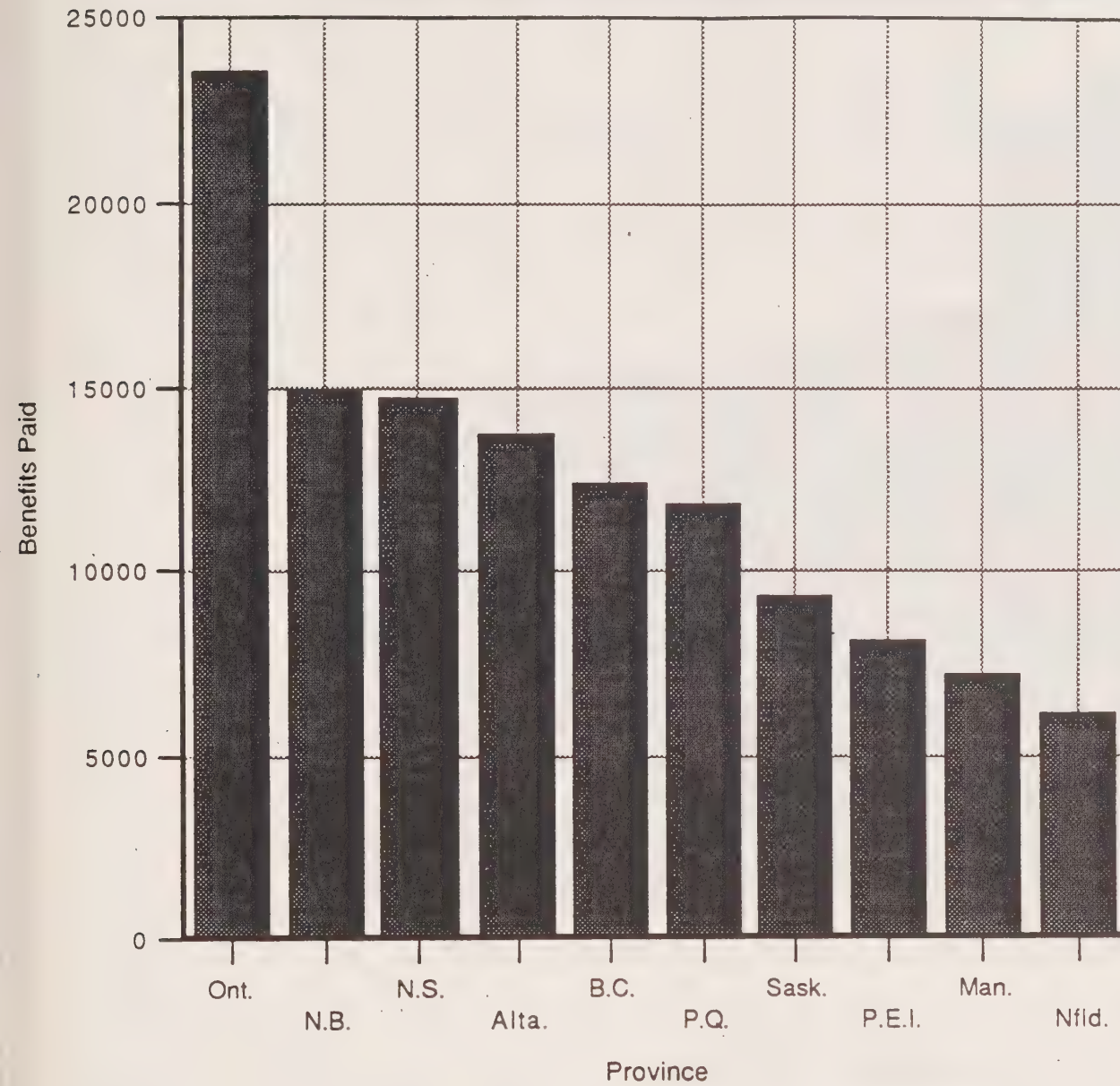
Prov. WCB Unfunded Liabilities or Surpluses

1992 \$ billions

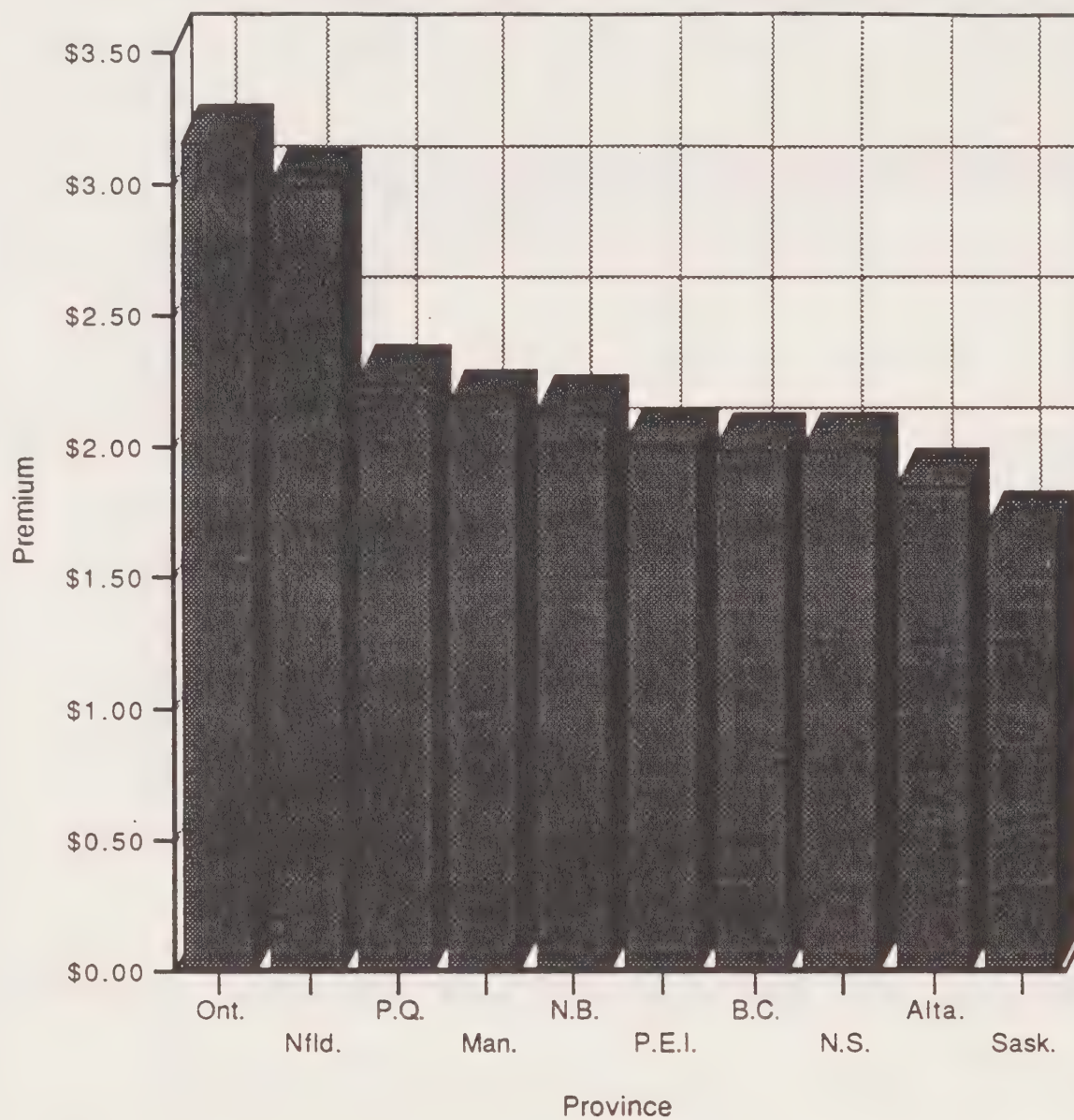


WCB Benefits Paid Per Lost Time Claim 1992

\$



Average premium paid per \$100 of payroll 1992



ONTARIO FOOD TERMINAL BOARD

The Ontario Food Terminal (OFT) Board is a Schedule II Operational Agency of the Ontario Government. It runs a central wholesale market for fresh fruit and produce located in the Mimico area within the southeastern limits of the City of Etobicoke (provincial constituency of Lakeshore). The 38.6 acre site contains cold storage and produce warehousing facilities, related office space, a farmers' market, car and transport truck parking areas, truck loading facilities and a railway spur track. This facility opened in 1954 and the original cost of land and buildings was \$5.1 million. Over the years various capital improvements and modernizations have been made.

On November 24, 1993 the Chair of the Food Terminal Board, Mr. Gary Ireland, other Board members, the General Manager, Mr. Bill Carsley, and other senior staff appeared before the Committee. On January 25, 1994 the Committee toured the Food Terminal and on January 26 the Food Terminal Board Chair, other Board members and senior staff appeared again before the Committee. On January 27 the Committee held preliminary discussions on issues to be considered in its Report on this agency. As a result of this meeting the Committee Chair, Margaret Marland, MPP, wrote to the Hon. Elmer Buchanan, Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs (at the time of the hearings the Ministry was the Ministry of Agriculture and Food), regarding a number of matters. A response from the Minister was received on February 28 and distributed to the Committee. On March 30, April 15, and May 11, the Committee considered its Report and the Report was approved by the Committee on May 18, 1994.

The first part of the Report presents background information on the Food Terminal based on materials provided by the Terminal or the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, and information presented by Board members and staff during their appearances before the Committee. The second part discusses various matters relating to the operation of the OFT and includes the Committee's recommendations. The Committee looks forward to a timely and appropriate response to these

recommendations by the Ontario Food Terminal Board and/or the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs.

BACKGROUND INFORMATION ON THE ONTARIO FOOD TERMINAL

History

The OFT was established under the authority of the *Ontario Food Terminal Act* passed by the Ontario Legislature on March 27, 1946. During the original debate in the Legislature in March 1946, part of the rationale for a new terminal was the need to alleviate crowding and congestion in the St. Lawrence market area and at facilities owned by Canadian National Railways at the foot of Yonge Street. The Minister of Agriculture, Thomas Kennedy, stated "that market facilities have not kept pace with improvements in transportation or with the growth of population." The Minister also stated that the "... present Toronto wholesale fruit and vegetable market facilities, which were originally built and have remained up to the present time essentially a horse and buggy terminal market. For forty years it has been recognized that these wholesale facilities were antiquated and far from adequate to meet modern requirements." Lack of agreement among the wholesale trade and the railways with respect to financing and the location of a site, plus the intervening wartime period, had stymied earlier efforts to reach agreement on a new produce terminal.

Other concerns by the government in the late 1940s were the desire to improve efficiency, reduce distribution costs and provide modern refrigeration and pre-cooling facilities. At this time most produce was transported by rail but trucking was assuming greater importance.

During the March 1946 debate the Minister of Agriculture announced general agreement by a committee of growers, wholesalers, the federal Department of Agriculture and the two transcontinental railways as to the suitability of a site for a new terminal in Mimico on a property immediately north of the Queen Elizabeth Way. The Minister stated:

. . . the fact that private interests appear to be unable to plan and finance proper central modern market facilities points in the direction of public operation of produce markets as community enterprises serving the needs of many groups of citizens. This Bill, therefore, makes provision for such a plan of operation.

In 1948 the plans for the Terminal at the Mimico site were completed. The farmers' market section opened on July 1, 1951 and the wholesale market section opened in 1954. In 1968 the OFT Board acquired a 200 acre site in Vaughan for a new terminal but because of insufficient interest from warehouse tenants this property was sold in 1980.

A modernization program to the Etobicoke facility was carried out during the early 1980s and a 600 vehicle parking deck was constructed, which also provided shelter for a portion of the farmers' market located beneath. The cold storage facilities were also renovated. More recent capital improvements are highlighted below.

Enabling Legislation and Supporting Regulations

The enabling legislation provides authority for the establishment of a 7-person Ontario Food Terminal Board which is appointed by Order-in-Council. There is also provision for a General Manager of the Terminal and other employees. In 1993-94 there were 36 employees of the Terminal, down from 41 in 1990-91. Staff has been reduced by attrition and by automation of the parking gate and attendant functions on the property.

The primary object of the Board as specified in Section 4(1)(a) is to "acquire, construct, equip and operate a wholesale fruit and produce market in The Municipality of Metropolitan Toronto or The Regional Municipality of York . . .". The Board "may rent space in the Terminal to such persons and upon such terms as the Board considers proper" . . . (Section 5). In this regard there are 28 wholesale fruit and produce warehouse leaseholders or tenants; 500 grower or farmers' market leaseholders or tenants; and some 6,000 buyers who operate from or do business at

the Terminal. There are also two restaurants, ancillary office space and a branch of the Bank of Montreal located on the premises.

Funds collected by the Board from these operations are applied, under the provisions of Section 7, to operating expenses, payment of interest and retirement of indebtedness, and finally, reducing fees or rents or setting up reserve funds.

Section 6 allows the Cabinet and Treasurer (now the Minister of Finance) the authority to "guarantee the payment of any securities issued by the Board, the repayment of any advances made by banks . . . and the payment of any other indebtedness incurred by the Board." Section 11 provides the Board with the authority to sue and be sued.

In addition to the statute there are two regulations pursuant to the *Ontario Food Terminal Act*. *Regulation 871* deals with the composition and procedures of the OFT Board and outlines provisions for meetings, execution of documents and officers. *Regulation 872* deals with the conduct of business and contains provisions respecting the operation of vehicles, parking in designated areas, accidents, selling by wholesale only, hours of operation, entry to terminal, damage to property, premises of wholesalers, equipment on premises, and storage and display on docks.

General Operation of the Terminal

In association with the operation of a wholesale fruit and produce market, the Food Terminal Board leases land, warehouse units, offices and other facilities to farmers, wholesalers and various support services. A 90,000 square foot cold storage facility is also operated for use by wholesale tenants and farmers.

A *Memorandum of Understanding* (1993) exists between the OFT Board and the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs. This document is usually updated when a new Board or Minister is appointed. The purpose of the *Memorandum* "is to clarify the objectives, priorities and performance expectations of the Board and to set

out the responsibilities and operating relationships between the Board and the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs." This document states that "the Minister is accountable to the Legislature for the Food Terminal Board. The Board, through its Chairman, reports to the Minister." The Board is required to conform to Management Board of Cabinet Directives that apply to Schedule II agencies. The OFT Board is also required to "develop and submit a multi-year Corporate Plan for the approval of the Minister." The Board "shall be self-sustaining, meeting its operating interest and maintenance expenses from the revenues it derives from the rentals and other charges." Prior approval of the Minister and Office of the Treasury is required for any financial arrangement of the Board that would increase the Province's liabilities. The Board's Annual Financial Report is audited by the Provincial Auditor.

As stated in the *1992 Annual Report*, a financial objective of the Board is to "ensure that the cash flow from operations is sufficient to cover expenses including all capital and maintenance expenditures." A "cost centre" approach is used in the financial management of the Terminal and nine cost centres are identified: short term leaseholders, restaurants (2 establishments), cold storage, farmers' market (550 stalls), A and B warehouses (rented to perpetual lessees), annual offices, road and gate, railway (one track and related dock area), and parking. The A and B warehouse units which are the largest cost centre or source of revenue, are run on a strict cost recovery basis.

The Food Terminal's *1993 Annual Report* provides the most current picture of the Board's operations. Fiscal year 1992/93 revenues of \$5.72 million dollars were higher than the 1991/92 revenues of \$5.68 million. Revenues from the newly installed automated buyer access card system were substantially higher while revenues from cold storage declined. It would appear that usage and rental of the expanded cold storage facilities are down due to the impact of the recession.

Board expenses for 1992/93 totalled \$5.79 million and the Terminal recorded a loss of \$68,751, which was lower than the 1992 loss of \$169,554. Overall tonnage at the

Terminal has remained constant at an estimated 825,000 tons for both 1991/92 and 1992/93.

The *Corporate Plan - Fiscal 1992-1993-1994* identifies "seven projects in order to achieve its overall statement of direction." These include a planned expansion of cold storage capacity; upgrading of office space; construction of buyer's dock space for larger trucks; completion of a farmers' market parking deck extension; development of a separate market for cut flowers; revision of the Regulations; and the development of a plan with the Farmers' Market Task Force. The current status of these projects is as follows: the cold storage facility was expanded and upgraded; the office space is in the process of being upgraded and new windows are being installed; new buyers' storage space was built; a separate flower market has not been developed; parking deck extension has not been undertaken; new *Regulations* have not been developed; and a Task Force Report, as highlighted below, was prepared in July 1992.

In response to concerns raised by the OFT Board, the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs established a Task Force to review the operations of the farmers' market section in the summer of 1990. This *Task Force Report* was finalized in July of 1992 and reviewed 27 issues, most of which relate to details of the management and operation of the Farmers' Market. The first recommendation sought, through legislative and regulatory amendments, to provide the OFT Board with the authority to prohibit the marketing of non-Canadian fruits and vegetables, limit the number of vendors of non-Ontario fruits and vegetables, and limit the number of vendors handling imported cut-flowers. This recommendation is discussed further in the Committee recommendations below.

Reviews by Other Committees of the Legislature

Since 1979 the OFT has been reviewed and reported upon four times by Committees of the Legislature: Standing Committee on Procedural Affairs, *Second Report on Agencies, Boards and Commissions* (1979) (four recommendations pertaining to the

OFT); Standing Committee on Government Agencies, *Report on Agencies, Boards and Commissions* (No. 14, 1988) (14 recommendations); Standing Committee on Government Agencies, *Report on Agencies, Boards and Commissions* (No. 17, 1990) (reiterated recommendation re proposed repeal of section 12 of the *Ontario Food Terminal Act*); Standing Committee on Government Agencies, *Report on Agencies, Boards and Commissions* (No. 18, 1992) (review of responses to earlier recommendations).

A major recurring theme of these reviews was the perpetual lease provisions granted to "A and B" warehouse leaseholders, the escalating value of these leases when transferred or assigned, and the OFT Board's statutory authority to restrict the establishment of other food terminals in the greater Toronto area. On the subject of the leases the Standing Committee on Government Agencies' 1988 *Report* stated:

The Committee views the "perpetuity" provision as iniquitous: it creates an enormous commercial advantage for those who hold the original leases as opposed to any potential leaseholders. Moreover, this commercial advantage is exercised at the expense of the Food Terminal Board, a public entity, and, therefore, ultimately at the expense of the Ontario taxpayer.

These leases were first granted in 1954 and renewed with an increase in annual fees in 1984. During the Terminal's formative years the perpetual lease feature was designed to encourage full occupancy. As outlined in the "Renewal Warehouse Lease" (clauses 2 and 13 in particular) provided to the Committee, the perpetual lease feature is still in effect. The current leases run for "the term of thirty (30) years . . . from the 1st day of April, 1994 until the 31st day of March, 2014 subject to the right of renewal . . .".

Over the years the private leaseholders have also not been willing to voluntarily surrender these leases. It is believed by senior OFT managers that the leases have contributed to ensuring stable tenancy and revenues to the Terminal for the warehouse space during the recent recession.

In 1988 the OFT Board, in response to recommendations by the Government Agencies Committee (1988 *Report*), embarked upon a project to build ten new "C" produce warehouse units which would be leased to tenants without the perpetuity clause. This building, which would also have included second storey office space and additional truck loading docks, was planned to be built along the southern limits of the Terminal property. It was later scaled down to five units. In 1990, because of changed economic and financial conditions, three prospective tenants who had signed agreements to lease in this new facility indicated they were no longer interested. The "C unit" project was therefore cancelled by the Board and has not been reactivated. The OFT retained the deposits made in the case of these cancellations. The expenditures associated with this aborted project resulted in the OFT recording a loss in 1990-91.

COMMENTS AND RECOMMENDATIONS

Updating and/or Review of the Enabling Legislation and Regulations

The enabling *Ontario Food Terminal Act* has remained substantially the same since 1946. The most significant change occurred in 1990 when those sections which gave the Board authority to veto the establishment of other wholesale fruit and vegetable markets in the Toronto area were removed. This had been discussed by several legislative Committees between 1979 and 1992.

The *Corporate Plan - Fiscal 1992-1993-1994* states that the "regulations were written in 1954. These regulations [Regulations 871 and 872] are outdated and must be rewritten in order to give the Board better control over matters such as safety, misuse of docks and tenants' employees." During their appearance before the Committee, the Food Terminal Board members and senior staff devoted extensive time to emphasizing their concern respecting the need to update, clarify and amend the enabling *Food Terminal Act* and associated regulations. Background notes they distributed to the Committee addressed "the problems facing the Board related to its Act."

The specific matters identified as being in need of attention by Board officials include:

- powers to enforce the sale of only Ontario-grown produce at the Farmers' Market section of the Food Terminal;
- a wider use of the government's authority to guarantee the Board's loans to thereby reduce interest charges and resulting charges to tenants;
- specific authority for the Food Terminal Board to adopt conflict-of-interest guidelines for Board members. During the Committee hearings it was indicated that in the past Board members have, on occasion, voluntarily declared conflicts of interest;
- authority to prepare up-to-date business by-laws;
- clarification of the Board's authority to levy certain fees, licensing powers, policing/enforcement powers and ability to levy more realistic fines and penalties; and
- clarification of the Board's ability to embark on new business opportunities, such as a wooden pallet repair and resale business.

In considering these matters the Committee believes that, given the time required to undertake a complete review and rewrite of the *Ontario Food Terminal Act*, it would be preferable to attempt to achieve these changes through appropriate Food Terminal Board resolutions or policies, changes to Board practices, or through making or revising Regulations pursuant to the statute. This latter method in particular would have to be pursued in conjunction with the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. In addition, the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs may give consideration to "housekeeping amendments" to the *Ontario Food Terminal Act* to update its provisions.

The Committee therefore recommends that:

19. **The Ontario Food Terminal Board and the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs should seek to address issues relating to: the broader use of the government guarantee of the Food Terminal's debt; the preparation of up-to-date business by-laws by the Food Terminal**

Board; clarification of Board powers; and ability to embark upon related new business ventures through modification of Board policies and procedures and/or the revision of existing or making of new or updated Regulations. In addition, the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs should consider introducing "housekeeping amendments" to the *Ontario Food Terminal Act* to appropriately update this statute.

20. The Ontario Food Terminal Board, with the assistance of its counsel and the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs, should undertake to prepare and adopt "Conflict of Interest Guidelines and Procedures" for Board members. The Memorandum of Understanding between the Board and the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs could be modified to give direction for the preparation of such "Guidelines".

Status of Proposed Improvements in the OFT Corporate Plan - Fiscal 1992-1993-1994 and Preparation of a New Corporate Plan

Several capital improvements identified in this *Plan* such as the farmers' market/ parking deck extension and a separate market area for cut flowers have not yet been undertaken. The Committee recognizes that appropriate financing and revenues are required to finance the extension of the parking deck and that the flower market expansion would have to be related to evolving market conditions. It also notes that the OFT Board maintains that modifications to Regulation 872 and the Act would be required. These matters are subject to negotiation between the Board and the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs.

The Committee therefore recommends that:

21. The Ontario Food Terminal Board should work to expand the parking deck to both provide additional parking and extend coverage over the farmers' market. The Board should pursue negotiations with the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs to determine whether capital assistance would be available for this undertaking and/or seek to finance this project through charges or fees levied upon Terminal tenants.

22. **The Ontario Food Terminal Board should proceed with the preparation of a new and updated Corporate Plan to identify capital improvements and other objectives to be undertaken during the 1990s to maintain the Terminal as an efficient and effective public facility to meet the needs of the wholesale produce trade.**

**Status of Recommendation of Farmers' Market Task Force (1992)
Re Prohibiting Non-Canadian Fruits and Vegetables, Limiting
Vendors of Non-Ontario Fruits and Vegetables, and Limiting
Vendors Selling Imported Cut Flowers**

This recommendation was described in some detail above. The Committee understands that its primary objective is to ensure that the sole purpose of the farmers' market section of the Terminal is to provide commercial opportunities to Ontario farmers to market Ontario-grown produce. The Committee is also aware that the bulk of the produce offered for sale in the farmers' market is Ontario produce offered for sale by Ontario producers. The "Open Growers Stall Lease Agreement" between the Food Terminal Board and farmer tenants contains a clause which states that only Ontario-grown produce may be sold by such tenants. Based upon the testimony of Board members and officials, the Committee understands that for the most part tenants honour this provision. However, one tenant has challenged this restriction and it would appear that some farmer tenants may offer non-Ontario grown produce in the "off season" when fresh Ontario-grown produce may be unavailable. The Committee believes that to impose and enforce a rigid restriction on non-Ontario produce at the farmers' market would be a complex matter from both policy and legal perspectives. Vigorous enforcement could also arouse the concern of other provinces with respect to "restraint of trade" by an Ontario government agency at a time when provincial governments are attempting to remove and limit interprovincial barriers to trade within Canada. Such an action might also be interpreted as contravening Canada's continental and international trading obligations.

The Committee also believes that a rigid policy to restrict the sale of non-Ontario produce at the farmers' market could cause hardship to some growers who at certain times of the year might find it necessary to offer non-Ontario produce for sale. Strict

enforcement might cause some growers to leave the farmers' market and could thereby reduce Board revenues. Because of these issues the Committee is not in a position to recommend a specific course of action on this matter at this time. The Food Terminal Board and the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs may, however, monitor the situation and hold further deliberations on this matter if conditions warrant.

Perpetual Leases

The issue of the perpetual leases held by current warehouse leaseholders was extensively discussed by previous Committees. The current "Renewal Warehouse Lease" extends for 30 years from 1984 to 2014 (lease paragraph 2) with a right of renewal (lease paragraph 13). Legal opinions presented to an earlier Committee indicated that the current leaseholders would be entitled to compensation if an attempt was made to terminate these leases.

Officials indicated that the Board restricts the number of warehouse units that may be held by one company to three. However, the Committee understands that several companies at the Terminal who acquired their units before this restriction do have more than three units. With the onset of the recession the market value of these leased units has apparently declined substantially.

In considering the perpetual leases the Committee recognizes that in the Terminal's formative years these leases were useful in encouraging tenants to locate at this facility. During the current recession these leases may have also added an element of stability to the Terminal's warehouse operations and related lease revenues. Nonetheless, the Committee does have reservations with respect to the "closed market" commercial advantages granted to the current long-term leaseholder tenants in a publicly owned facility.

If market conditions improve and sufficient commercial interest exists, the Food Terminal Board should consider reviewing and possibly reactivating the "C unit"

project which would involve the construction of a fixed number of new warehouse units that would be rented for suitable fixed terms but not on an automatically renewable perpetual basis.

The Committee therefore recommends that:

23. The Ontario Food Terminal Board should monitor market conditions every 5 years (the earlier "C unit" project was cancelled in 1990) and in 1995 assess possible tenant interest in reactivating a plan to build additional new warehouse units at the Terminal, which would be offered for lease without a perpetuity clause.
24. The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs and the Ontario Food Terminal Board shall immediately investigate methods of equitably terminating the perpetual nature of the warehouse leases. A "buyout" option and/or shorter term leases must be considered.
25. Upon termination, or the intention to sublet a warehouse lease, the warehouse lease shall revert to the Ontario Food Terminal Board. In addition, if a tenant vacates the premises the lease shall be deemed terminated.
26. The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs shall provide a written progress report on recommendations 24 and 25 to this Committee within six months of the tabling of this Report in the Legislature.

Consideration of Privatization of the Food Terminal Operation

In the current economic climate many levels of government are concerned with increasing the efficiency and in some cases reducing the cost and size of government operations. In June 1993 the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs announced that the Ontario Stock Yards in west Toronto would cease operation at the end of 1993. The 35 acre property will be leased to the private sector and the proceeds from the lease used to create a Livestock Industry Trust Fund.

Officials stated that during the term of the previous Liberal government there was some internal examination of the possible privatization of the Food Terminal and a

delegation from the Ministry of Agriculture and Food visited the Hunts Point Produce Terminal in New York City to study the 1988 privatization of this facility. Long term leases are held by a new private corporation that controls the terminal and leases a 100 acre site from the City of New York for 50 years.

The land and improvements at the Food Terminal's Etobicoke site, located in the midst of a developed urban area, would have a significant market value. The *1993 Annual Report* of the Ontario Food Terminal Board records the cost of capital assets at \$19.90 million and the 1993 net book value of these capital assets at \$11.39 million. The recorded net book value of the 38 acre parcel of land on which the Food Terminal sits is \$275,604, which is far below market value even with the current depressed state of the real estate market.

Alternatively, the argument could be made that as a self-sustaining, long-standing public entity the OFT continues to perform an essential and effective role in facilitating the operation of the wholesale produce market and competitive interaction between growers, wholesalers and buyers. Privatization of this facility could disrupt the operation of the wholesale produce market in the Toronto area and the serving of small independent sellers and buyers. In a questionnaire response to the Committee Clerk in August 1993, the Minister of Agriculture, Food and Rural Affairs stated:

The Board and the Food Terminal continue to fulfil their original mandate. The Ontario Food Terminal has maintained its status as the central and only significant wholesale market for fresh produce in Ontario. The Terminal provides a market place for Ontario and imported produce and operates in a manner consistent with the objective of providing high quality produce to Ontario consumers at competitive prices.

Officials of the City of Etobicoke Planning Department reported that the Terminal is a major source of property tax revenue, economic stability and jobs within south Etobicoke. The *1993 Annual Report* of the Ontario Food Terminal Board indicates that \$1.17 million was paid by the Terminal in realty and business taxes. During his appearance before the Committee, the Chair of the Food Terminal Board indicated

that the Terminal and its tenants provide some 1,100 full-time and 200 part-time jobs. In addition it is estimated that 15,000 people earn at least part of their living because of the Terminal's existence.

While the Terminal is a provincial agency and located on land which is publicly owned, the Terminal has been self-funding throughout its history. According to the Food Terminal Board "with the exception of a BILD [Board of Industrial Leadership and Development] grant [of \$2 million], it has never received any money from the Province." The original capital cost of the terminal was retired with interest from revenues from Food Terminal tenants.

The Committee therefore recommends that:

27. **The Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs should act to ensure that the Ontario Food Terminal is retained as a self-sustaining public agency. Both the Ministry and the Ontario Food Terminal Board should continually strive to improve the efficiency and financial performance of the Food Terminal operations.**

Implications of the Social Contract on the Food Terminal

The OFT will be required to make a cash contribution of \$72,000 per year, or 4.4 percent of total wages and benefits, for each of 3 years, to meet its obligations under the *Social Contract Act, 1993*. In a letter dated August 19, 1993 addressed to the Premier, the Food Terminal Board Chair maintained that "because it does not receive any money from the Government in the form of funding or transfer payments, it [the Board] should be exempt from the Social Contract legislation." This correspondence also indicated that "major repairs [over the next three years] are required to keep the facility from falling into a state of disrepair . . ." Indications are that the Premier referred this letter to the Minister of Finance.

The Committee therefore recommends that:

28. **The issue of whether the Ontario Food Terminal Board should be required to contribute to the Social Contract should be resolved between the Board and the Government.**

Impact of the Recession and Increased Competition

Overall tonnage handled by the Terminal has dipped from a 1990/91 total of 842,000 tons to 825,000 tons in 1992/93. Total revenues, however, have increased from \$5.07 million in 1990/91 to \$5.73 million in 1992/93. The Terminal's cold storage facility has recently been under-utilized and there has been some vacant office space, which may be ascribed to the impact of the recession upon the produce trade.

In addition, the OFT faces wholesale competition. Recent press reports and advertisements have indicated, for example, that "Knob Hill Farms" has recently opened a "wholesale cash and carry" for produce, meat and a variety of non-perishable grocery products at a warehouse facility in Scarborough. Knob Hill Farms is also an office leaseholder at the Ontario Food Terminal. The Oshawa Group operates a grocery products distribution centre for fresh produce, frozen foods, dairy products and eggs on a property adjacent and immediately east of the Food Terminal property which serves its Food City and Price Chopper stores and IGA and Food Town franchise stores.

In June 1990, in response to Recommendation 20 of *Report No. 14* (1988) of the Standing Committee on Government Agencies, the *Ontario Food Terminal Act* was amended to delete the former section 12 which in effect prohibited the establishment of a wholesale fruit and vegetable market in Metropolitan Toronto, York Region or Peel Region (County of Peel portion) without the approval of the OFT Board.

This amendment was achieved by the passage of Bill 167, the *Ontario Food Terminal Amendment Act, 1990*, which was introduced as a Private Member's Bill by Mr. Norman Sterling, MPP, who served as Chair of the Standing Committee on Government Agencies during its 1990 report on the Food Terminal. This Bill had the unanimous consent of all members of the Committee.

Based upon information presented by the Board, the Committee understands that despite the recession the Terminal has continued to handle a significant share of the fresh produce consumed in the province. The Terminal is the largest wholesale produce market in Canada and it is estimated that 20 percent of the produce grown in Ontario destined for the fresh market goes through it. In 1992 the total value of wholesale produce sales at the Terminal was \$600 million.

Following its tour of the facility the Committee came away with a generally favourable impression of the Terminal's operation. The Committee believes that the Food Terminal has performed admirably in preserving volume and maintaining Terminal revenues as an established and self-sustaining public agency. In addition, the Terminal distributes a wide range of exotic crops and produce which serve the growing and diverse multicultural markets in southern Ontario. The Terminal appears to be maintaining its position as an important component of the wholesale produce trade in Ontario.

Efforts to Promote Conservation, Waste Reduction and Re-use

The Food Terminal has implemented a comprehensive program to source-separate, reduce and recycle waste. Paper waste from the office is collected for recycling; wood waste is collected; produce waste is collected, compacted and used for cattle feed, and is being tested for composting; and cardboard is collected for recycling. Through these efforts some 6,700 tons of waste have been diverted from the Metro Toronto landfill site with savings to the Board of \$1 million. It was also indicated that the total waste produce is estimated as below 1% of total tonnage handled. The Committee was generally impressed with the on-site recycling efforts and the obvious presence of coloured bins to separate and collect various materials for recycling. The Committee strongly encourages and supports such initiatives by the Food Terminal, a public agency with direct and daily ties to a host of private operators and entrepreneurs.

The Terminal's cold storage facilities have been refurbished to operate on computers and reduce the consumption of electricity. These commercial coolers use ammonia as a coolant rather than ozone-depleting CFCs (chlorofluorocarbons).

In addition the "Daily Bread Foodbank" and "Second Harvest" have access to the Food Terminal. Tenants deal mainly with "Daily Bread" which sends a truck to the Terminal daily to pick up produce that is still appropriate for consumption but does not meet appearance, timing or packaging standards.

The Committee therefore recommends that:

29. **The efforts of the Ontario Food Terminal Board to date to practice waste reduction, re-use, recycling and conservation are to be commended and the Committee encourages further efforts such as composting of organic wastes and efforts to further promote energy conservation.**

Current Dominance of the Truck as Compared to the Rail Mode of Transport

Over the years the long distance transport of produce to the Terminal has come to be dominated by trucking; rail carries less than 1% of produce. Food Terminal officials indicated that over the course of a year fewer than fifty railcars now make use of the one remaining siding track and covered rail dock at the Terminal. The railroad cost centre continues to lose money despite a cutback in area. Figures for the year ending March 31, 1993 indicate that the railyard facility lost some \$14,400; and for the first eleven months ending February 28, 1994, \$3,300. The Food Terminal considers these losses to be small and believes that the rail facility should be retained to meet current demand, provide service in the event of a truck service disruption, or be available if rail service should improve.

While the Committee recognizes that the truck mode of transport has become dominant, the following recommendations are put forward in the interest of attempting to improve and enhance the financial viability of the rail component of the

Terminal's operation. An alternative "dual use" of the rail loading facility by trucks and rail cars should also be examined to make more effective use of this covered loading space.

The Committee also notes that with the expansion of continental trade within North America the two major Canadian transcontinental railways have promoted the expansion of rail link-ups and north-south services between Canada and the United States and priority container and piggy-back services. There may therefore be the potential to increase priority international rail service for produce.

The Committee therefore recommends that:

30. **The Ontario Food Terminal Board should conduct a feasibility study of modifications to the covered rail dock area to make more effective use of this facility and increase the Board's revenues. This study should consider, but not be limited to the possible use of the rail dock by trucks unloading produce, picking up material for recycling, and other appropriate uses. The Committee also believes that the existing track and covered dock area should be retained for railcar use.**
31. **The Ontario Food Terminal Board, in conjunction with the Ministries of Agriculture, Food and Rural Affairs, and Transportation, should convene a meeting with major produce importers and representatives of Canadian National and CP Rail to communicate their desire to increase usage of the on-site rail siding at the Food Terminal. Measures to improve and increase produce shipments by rail directly to the Ontario Food Terminal should also be considered.**

Workplace Safety at the Food Terminal

The Terminal is a facility where boxed or crated produce is quickly moved to and from by swift moving fork-lift trucks. Based upon its visit to the Terminal, the Committee believes that in such a fast-paced work environment there is potential for workplace injuries and accidents. Information from the Board indicates that accidents involving buyers have decreased and that the safety record of the Board staff is good.

The Committee therefore recommends that:

32. **The Ontario Food Terminal Board should continue efforts such as workplace committees, notices and training to promote safe work practices for its employees, tenants and customers.**

Inspection of Fresh Produce and Protection of Public Health and Safety

When the Food Terminal Board appeared before the Committee, there was some discussion of inspection of produce to establish grades and for pesticide residues, and of the issue of irradiated food, which has apparently not been approved for use in Canada. The Committee understands that inspection duties and responsibilities are outside the direct mandate of the Board as operator of the Food Terminal.

Nonetheless, as indicated by the Chair of the Board, the Terminal acts as a "facilitator" and has cooperated with officials of Agriculture Canada and other public agencies to ensure that inspectors have adequate access to the Terminal to carry out necessary samplings and inspections of produce. The Committee is confident that the Board will continue to cooperate with such agencies and officials. Since the matter of produce inspection, grading and sampling is outside the direct mandate of the Food Terminal Board the Committee has not put forward specific recommendations in this regard.

THE ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION

The Ontario Human Rights Code

The Ontario Human Rights Commission administers and enforces the Ontario *Human Rights Code*, R.S.O. 1990, c. H.19. The Commission was established in 1962, when the *Code* was enacted.

The *Code* declares in its Preamble that its aim is:

the creation of a climate of understanding and mutual respect for the dignity and worth of each person so that each person feels a part of the community and able to contribute fully to the development and well-being of the community and the Province.

In light of the Preamble, the *Code* provides that every person has a right to freedom from discrimination in the areas of:

- services, goods and facilities;
- the occupancy of accommodation;
- contracts;
- employment; and,
- membership in vocational associations and trade unions.

Every person has a right to freedom from discrimination on the following grounds:

race; ancestry; place of origin; colour; ethnic origin; citizenship; creed; sex; sexual orientation (but see the exceptions below); handicap; age (18-65 years in employment, 18 years and over in accommodation [but see below], and 16 and 17 years in accommodation for those who have withdrawn from parental control); marital status (includes cohabitation, widowhood, separation); family status (parent-child relationship); the receipt of public assistance (in accommodation only); and record of

offenses (provincial offenses and pardoned federal offenses, in employment only).

As noted above, the *Code* prohibits discrimination in accommodation on the ground of age for those 18 years of age or older. However, in *Dudnik v. York Condominium Corp. No. 216 (No. 2)* (1990) 12 C.H.R.R. D/325 a Board of Inquiry held that with respect to the occupancy of accommodation the minimum age of 18 violated s. 15(1) of the *Charter of Rights and Freedoms* (the equality rights section).

The *Code* prohibits not only overt and covert direct discrimination, but also what section 11 describes as "constructive discrimination." This occurs when a requirement, qualification or factor exists which does not constitute discrimination on a prohibited ground, but does result in the exclusion, restriction or preference of a group of persons.

The *Code* also prohibits harassment in accommodation and employment because of sex, race, ancestry, place of origin, colour, ethnic origin, citizenship, creed, handicap, age, family status, marital status, the receipt of public assistance and record of offenses. It should be noted that the *Code* does not expressly prohibit harassment committed by landlords or other occupants of the same building as the complainant based on sexual orientation, or harassment in the workplace committed against employees by employers, their agents or other employees based on sexual orientation. Under the *Code* everyone has a right to be free from sexual solicitation and advances, and reprisals or threats of reprisals for refusing unwanted advances, made by a person in a position to confer or deny a benefit.

The *Code* provides for a number of exceptions to its prohibitions against discrimination. For example, private clubs and ethnic organizations may restrict membership to persons of certain backgrounds and origins, and under certain conditions landlords may restrict access to their residential accommodations when they share the bathroom and kitchen facilities with the tenants.

Role of the Commission

Under section 32 of the *Code* a person who believes that his or her rights under the *Code* have been infringed may complain to the Commission. (The Commission also has the authority to initiate complaints, but this power is used sparingly).

All complaints are first investigated by the staff of the Commission. A copy of the complaint outlining the complainant's allegations is sent to all parties (known as the respondents) against whom the complaint is made. The staff will attempt to settle the complaint at this stage by mediating among the parties, under the terms of the Commission's Early Settlement Initiative (ESI). The parties are invited to explore possible resolutions to the dispute without prejudice. Matters resolved in this manner are closed by the staff, and are not recorded as formal complaints. If the dispute cannot be resolved under ESI, it is accorded the status of a formal complaint. A human rights officer will then endeavour to involve the parties in a conciliation. In carrying out an investigation into a complaint, Commission staff have broad powers to enter business premises, request the production of documents, and interview witnesses.

All settlements worked out between Commission staff and the parties to a formal complaint must be approved by the Commission.

If the staff are unable to settle a complaint, a report is made to the Commission detailing the findings of the investigation. The Commission has the discretion to decide not to deal with the complaint if:

- the complaint is not within the Commission's jurisdiction;
- the subject matter of the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith;
- the facts upon which the complaint is based occurred more than six months before the complaint was filed; or

- there is a more appropriate procedure for dealing with the matter under another law.

If the Commission decides not to deal with a complaint, it must notify the complainant in writing, and advise him or her of his or her right under section 36 of the *Code* to apply to the Commission for a re-consideration.

If the Commission decides to deal with a complaint, it may request the Minister of Citizenship to appoint a Board of Inquiry. A Board of Inquiry is an independent adjudicative body, whose members do not belong to the public service. The parties to a proceeding before a Board include the complainant, the respondent, and the Commission. The Board hears testimony and makes a finding, based on the evidence, as to whether the *Code* has been contravened. If the Board finds that the *Code* has been contravened, it is empowered to:

- direct the respondent to do anything that, in the opinion of the Board, the party ought to do to achieve compliance with the *Code*, with regard to the complainant as well as future practices; and,
- direct the respondent to make restitution, including monetary compensation, for loss to the complainant arising out of the infringement (there are no statutory limits to this type of monetary compensation); and, where the infringement has been engaged in wilfully or recklessly, direct the respondent to compensate the complainant for mental anguish with a sum not exceeding \$10,000.

Workload

The following table shows the case load of the Commission for the five most recent complete years (these statistics are drawn from the *Estimates Briefing Books 1992-1993* and *1993-94* of the Ministry of Citizenship).

**TABLE ONE
WORKLOAD 1988-93**

	1992-93	1991-92	1990-91	1989-90	1988-89
Inquiries from Public	116,308	92,053	56,448	61,901	60,440
Complaints					
Carried Over	2,189	2,761	2,635	2,228	1,839
Opened	2,317	2,535	1,971	1,996	1,734
Subtotal	4,506	5,296	4,606	4,224	3,573
Less Cases Closed	2,659	3,112	1,755	1,603	1,345
TOTAL Cases in progress	1,877**	2,189*	2,851	2,621	2,228

* includes 5 reactivated cases

** includes 30 reactivated cases

In 1992-93, 202 cases were referred to boards of inquiry; in 1991-92, 73; and in 1990-91, 28.

Table Two below shows how many cases were closed at the ESI stage and how many were closed after they become formal complaints (the following tables are based on information provided by Commission staff).

**TABLE TWO
CASES CLOSED BY CATEGORY**

Year	ESIs Closed	Formal Complaints Closed	Total Cases Closed
1988-89	653	692	1,345
1989-90	857	746	1,603
1990-91	777	978	1,755
1991-92	1,479	1,633	3,112
1992-93	1,313	1,346	2,659

The following table provides information on the Commission's case load during the current fiscal year, as of December 31, 1993.

TABLE THREE
WORKLOAD 1993-94 (UP TO DEC. 1993)

	1993-94
Inquiries from Public	80,575
Complaints	
Carried Over	1,877
Opened	1,671
Subtotal	3,548
Less Cases Closed	1,403
TOTAL Cases in progress	2,156*

* includes 11 reactivated cases

The following table shows the complaints received by ground and provision for 1992-93. Note that complaints of discrimination on the basis of a handicap is the single commonest complaint received by the Commission in 1992-93 (24% of the total).

TABLE FOUR
COMPLAINTS RECEIVED BY GROUND AND PROVISION, 1992-93

	RACE OR COLOUR	ETHNIC ORIGIN	CREED	SEX & PREGNANCY	SEXUAL HARASSMENT	SEXUAL ORIENTATION	AGE	MARITAL STATUS	FAMILY STATUS	HANDICAP	PUBLIC ASSISTANCE	RECORD OF OFFENCE	REPRISAL	NO GROUNDS	BREACH OF SETTLEMENT	TOTAL	PERCENTAGE
• SERVICES	89	21	10	31	-	29	9	7	11	98	-	-	-	1	-	306	13
• HOUSING	32	9	5	8	8	5	11	18	39	31	70	-	-	1	-	237	10
• CONTRACTS	1	1	-	1	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	5	0
• EMPLOYMENT	347	80	35	335	237	21	135	37	29	428	-	2	-	2	-	1,688	73
• VOCATIONAL ASSOCIATION	5	3	1	17	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	29	1
• REPRISAL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	50	-	-	50	2
• BREACH OF SETTLEMENT	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	2	0
TOTAL	474	114	51	392	245	55	156	64	80	558	70	2	50	4	2	2,317	100
PERCENTAGE	20	5	2	17	11	2	7	3	3	24	3	0	2	0	0	100	

The table below shows how complaints were handled in 1992-93. (Note that tables five and six below include information on complaints processed in 1992-93 but which may have been received in a previous fiscal year).

TABLE FIVE
COMPLAINTS CLOSED BY DISPOSITION, 1992-93

	RACE OR COLOUR	ETHNIC ORIGIN	CREED	SEX & PREGNANCY	SEXUAL HARASSMENT	SEXUAL ORIENTATION	AGE	MARITAL STATUS	FAMILY STATUS	HANDICAP	PUBLIC ASSISTANCE	RECORD OF OFFENCES	REPRISAL, BREACH OF SETTLEMENT, NO GROUNDS	TOTAL
EMPLOYMENT:														
• BOARD APPOINTED	27	3	4	22	30	4	5	2	1	29	-	-	-	127
• SETTLED	172	30	33	196	147	12	64	22	12	240	-	1	1	930
• DISMISSED/NOT PURSUED	48	14	5	24	10	-	25	4	1	80	-	-	-	211
• WITHDRAWN	113	35	13	135	70	19	52	13	8	229	-	1	1	689
	360	82	55	377	257	35	146	41	22	578	-	2	2	1,957
ACCOMMODATION:														
• BOARD APPOINTED	8	1	-	2	-	-	3	2	14	4	3	-	-	37
• SETTLED	28	4	3	7	7	4	6	9	32	20	36	-	-	156
• DISMISSED/NOT PURSUED	-	-	-	-	-	-	-	1	5	2	2	-	2	12
• WITHDRAWN	20	7	2	4	2	2	8	5	23	11	24	-	-	108
	56	12	5	13	9	6	17	17	74	37	65	-	2	313
SERVICES:														
• BOARD APPOINTED	2	-	-	8	-	7	-	-	-	13	-	-	-	30
• SETTLED	36	11	4	11	-	12	7	2	7	67	-	-	-	157
• DISMISSED/NOT PURSUED	6	3	1	3	-	-	1	1	1	14	-	-	1	31
• WITHDRAWN	34	6	5	14	-	8	4	6	2	33	-	-	-	112
	78	20	10	36	-	27	12	9	10	127	-	-	1	330
CONTRACTS, VOCATIONAL ASSOCIATIONS, REPRISALS, BREACH OF SETTLEMENTS:														
• BOARD APPOINTED	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	7	8
• SETTLED	3	-	-	1	-	-	1	2	-	2	-	-	12	21
• DISMISSED/NOT PURSUED	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	5	7
• WITHDRAWN	3	2	-	7	-	-	-	-	2	-	-	-	9	23
	7	2	-	8	-	-	3	2	2	2	-	-	33	59

The table below shows how settlements of complaints were effected in 1992-93.

TABLE SIX
SETTLEMENTS EFFECTED BY GROUND, 1992-93

	SPECIFIC AND GENERAL DAMAGES	COMPLAINTS RECEIVING DAMAGES	OFFER OF JOB OR FACILITY	OFFER OF OR CONSIDERATION FOR NEXT JOB OR FACILITY	AFFIRMATIVE ACTION IMPLEMENTED	SEMINARS WITH RESPONDENT STAFF	REVIEW OF POLICIES OR DOCUMENTS	ISSUANCE OR CORRECTION OF REFERENCES	LETTER OF APOLOGY TO COMPLAINANT	WRITTEN DECLARATION OF MANAGEMENT POLICIES
RACE/COLOUR	421,903	71	36	24	5	40	42	23	65	144
ETHNIC ORIGIN	28,727	9	8	6	-	4	15	4	12	18
CRBED	74,912	15	6	-	2	3	15	7	8	22
SEX & PREGNANCY	268,536	97	25	16	2	17	43	23	35	104
SEXUAL HARASSMENT	373,044	95	10	2	3	37	50	21	44	88
SEXUAL ORIENTATION	20,009	10	6	1	-	-	9	-	5	14
AGE	86,899	23	9	8	-	3	27	1	11	33
MARITAL STATUS	28,480	13	7	1	-	3	14	2	4	10
FAMILY STATUS	9,949	8	11	3	-	4	25	-	12	19
HANDICAP	422,154	129	98	19	2	28	69	26	46	134
RECEIPT OF PUBLIC ASSISTANCE	2,300	6	8	5	-	1	9	-	4	12
OTHERS	9,000	3	4	1	1	6	6	2	1	10
TOTAL	1,745,913	479	228	86	15	146	324	109	247	608

Structure and Organization

Under Part III of the *Code* the Human Rights Commission is composed of at least seven persons appointed by the Lieutenant Governor in Council (the cabinet). The Lieutenant Governor in Council designates one person as Chair and one as Vice Chair. The Commissioners are chosen to reflect the geographic, occupational and social diversity of Ontario, and usually have a previous interest, expertise, or background in the field of human rights. The Commissioners ordinarily serve a three-year term, though there is no statutory limit on how long they can serve. Only

the Chair (also known as the Chief Commissioner) is a full-time position which is classified at the Senior Management Group (or SMG) 3 level with a salary range of \$89,575 to \$134,375 per annum. The Vice Chair receives a per diem of \$225 and the other members receive \$180 for every day spent on Commission business.

The following table provides information on the current Commission.

**TABLE SEVEN
COMMISSION MEMBERS**

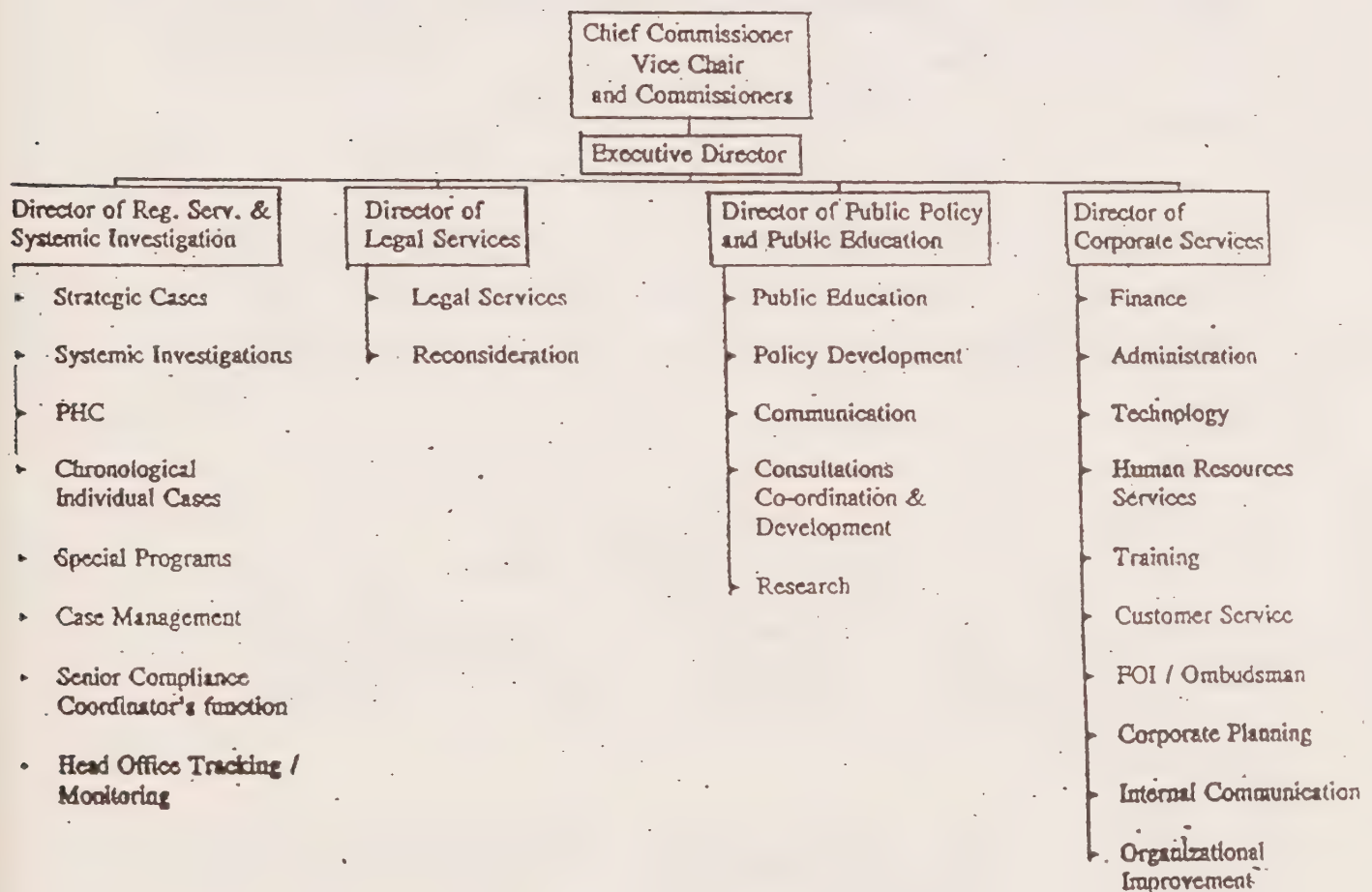
NAME	POSITION	DATE OF ORIGINAL APPOINTMENT	BACKGROUND
Rosemary Brown	Chair	June 1993	human rights activist, politician
Thomas Warner	Commissioner	February 1993	chartered accountant, advocate for gays and lesbians
Robert Milbourne	Commissioner	July 1992	engineer
Richard Miles	Commissioner	July 1992	activist for people living with disabilities
Carmen Paquette	Commissioner	June 1991	human resources consultant
Gaetane Pharand	Commissioner	June 1991	event coordinator for professional association, communications officer for Société Radio-Canada
St. Clair Wharton	Commissioner	June 1991	trade unionist
Louis Lenkinski	Commissioner	July 1987	trade unionist
Ida deJesus	Commissioner	August 1993	lawyer

The full Commission meets on average eight times a year in three-day sessions. Issues discussed at these meetings include cases before the Commission, policy

matters, complaints initiated by the Commission, and the management of contentious issues. In addition, a panel of three Commissioners meets once a month with staff to make decisions about cases.

The Commission operates out of 16 offices across the province. The head office is in Toronto. The following organizational chart was provided by Commission staff.

ORGANIZATIONAL CHART



The Chief Commissioner chairs meetings of the full Commission, makes public speeches and appearances on behalf of the Commission, gives media interviews, and

attends public engagements and conferences on human rights issues. The Chief Commissioner together with the other Commissioners provide overall policy direction and guidance; make decisions about complaints of discrimination under the *Code*; and ensures its effective and efficient administration through the Executive Director.

The Executive Director provides leadership and direction to senior management staff on all Commission programs, and in particular is responsible for the development of all corporate and organization plans (e.g. employment equity, case management and strategic planning), as well as preparation of the annual budget. The Executive Director is accountable to the Chief Commissioner for the day to day operation of the Commission, and to the Deputy Minister of Citizenship for the overall management, in accord with Management Board of Cabinet and Treasury Board *Directives* and *Guidelines*.

The following table provides information on the Commission's staff complement (it is important to note that the table refers to the funded staff complement, not the actual number of individuals working for the Commission in any of the fiscal years covered).

**TABLE EIGHT
NUMBER OF EMPLOYEES**

	1993-94*	1992-93	1991-92	1990-91
Commission	9	9	13	11
Office Staff: full-time	48	48	48	48
Office Staff: part-time	7	7	7	7
Professional support staff: full-time	130	130	131	131
Professional support staff: part-time	4	4	3	3

*as of July 16, 1993

Finances

The Commission is funded by the Ministry of Citizenship. In recent years the Commission has received additional Ministry funding to deal with the backlog problem (which is discussed in the next section of the paper).

The following table provides information on the Commission's total expenditures for the three most recent fiscal years.

**TABLE NINE
COMMISSION EXPENDITURES**

YEAR	EXPENDITURES
1990-91	\$12,170,014
1991-92*	\$14,173,523
1992-93**	\$14,436,809

*includes \$1,658,900 on special initiatives to improve case management and organization efficiency, with the goal of reducing the case backlog

**includes \$2,571,200 for the same purpose

The budget for 1993-4 is \$13,089,500. According to the Ministry of Citizenship *Estimates Briefing Book 1993-94*, the budget reduction from 1992-93 reflects the impact of the April 1993 *Expenditure Control Plan* announced by the Minister of Finance, and the termination of the special Human Rights Case Backlog Reduction funding.

COMMENTS AND RECOMMENDATIONS

Introduction

The Standing Committee held hearings on the Ontario Human Rights Commission during the first two weeks of February 1994. Chief Commissioner Rosemary Brown and selected members of her staff appeared to answer questions on February 1 and 9. Elaine Ziemba, the Minister responsible for the Commission, appeared on February

9. Employment Equity Commissioner Juanita Westmoreland-Traoré appeared on February 8 and 10. The Committee also heard from a variety of community groups, equality advocates, human rights and employment lawyers, and employers' and union representatives.

Witnesses' testimony was wide-ranging, covering topics such as how the Commission handles complaints, the organization of the Commission, the role of the Commission in the promotion of human rights, and alternative institutional models for promoting and defending human rights. Members asked the following questions:

- What measures has the Commission adopted to address its longstanding backlog problem?
- Are these measures working?
- If not, what additional changes are needed?

The next section of this report provides some background on the problems the Commission has encountered in recent years in managing its burgeoning caseload.

The Backlog Problem

Over the last few years the Ontario Human Rights Commission (which has the heaviest workload of any such commission in Canada) has struggled with a persistent backlog problem.

In the mid 1980s both the Standing Committee on Procedural Affairs (the predecessor to the Standing Committee on Government Agencies) and the Provincial Auditor reviewed the Commission and recommended that it adopt case management techniques in order to reduce the time it took to resolve cases. Amendments to the *Ontario Human Rights Code* in 1986 expanding the grounds on which discrimination was prohibited exacerbated the backlog problem.

In the Throne Speech of April 1987 the Peterson government indicated that the Commission would receive increased funding in order to address the backlog. As well, the Coopers and Lybrand Consulting Group was retained to conduct a review of the Commission and recommend improvements to caseload management (its report was released in August 1987). A further increase in the Commission's budget was announced in May 1989.

However, these measures did not solve the problem. Following the reorganization of the Commission pursuant to the recommendations of the Coopers and Lybrand report, a number of senior management positions were created. A public controversy erupted when none of these positions were filled by members of visible minorities, and eventually the then Chief Commissioner of the Commission, Mr. Raj Anand, resigned. A review conducted by the Ministry of Citizenship, entitled the *Amin-Gordon Report* (May 1989), indicated that not only was the backlog still a concern despite the best efforts of Mr. Anand, but also that Commission staff suffered from poor morale.

Catherine Frazee was appointed Chief Commissioner in the fall of 1989. During her tenure the Commission adopted many of the Coopers and Lybrand and Amin-Gordon recommendations. A comprehensive Case Management Plan was launched, new case coordinator positions were created, and a procedural manual was produced.

The First Ombudsman Report (June 1991)

However, despite the best efforts of Ms. Frazee and her colleagues it appeared that the Commission still had problems processing complaints expeditiously. In June 1991 the Ombudsman, Roberta Jamieson, released a highly critical analysis of the Commission. According to the Commission:

- the backlog was still too large, currently standing at 2,500 cases, 1,800 of which were more than one year old;

- little or no progress had been made in reducing the backlog despite the introduction of new case management techniques, an increase in the Commission's budget, and an increase in staff; and
- the continuing backlog problem amounted to a failure to enforce the *Ontario Human Rights Code* properly.

Also in June 1991, the Commission was criticized by the Ontario Divisional Court in a case brought by a woman dissatisfied with the way the Commission had handled her complaint. The complainant had requested a Board of Inquiry, but instead the Commission had told her that she should accept a cash settlement or the Commission would dismiss her complaint. The Court ruled that the pressure exerted by the Commission amounted to coercion and was completely inappropriate (*Johnson v. Hamilton (City)*, [1991] O.J. No. 1077). Shortly thereafter, human rights activists and people living with AIDS, dissatisfied with the way in which the Commission had handled their allegations of discrimination, argued that the Commission pressured complainants to accept cash settlement as a way to process cases expeditiously and reduce the backlog (*Toronto Globe and Mail*, July 16, 1991).

The NDP Response to the Backlog Problem

On September 24, 1991 Elaine Ziemba, the Minister of Citizenship, unveiled a comprehensive strategy for handling the backlog:

- A Special Task Force of 33 public servants (14 from the Commission, and the rest from the public service) had been appointed to process all cases more than six months old, within one year. This would leave the Commission free to handle new cases.
- Deadlines for closing all cases would be established.
- Improved case management techniques would be introduced.
- \$6.4 million over three years would be spent to implement this strategy.

(See Ontario, Legislative Assembly, *Hansard: Official Record of Debates*, 35th Parliament, 1st Session (September 24, 1991): 2463).

Other initiatives adopted by the Commission during the tenure of Ms. Brown as Chief Commissioner are discussed below.

The Cornish Report

In December 1991 the Minister announced that the Government had appointed a Task Force to conduct a comprehensive review of the enforcement procedures available under the *Ontario Human Rights Code* and propose reforms. The Ontario Human Rights Review Task Force was chaired by human rights lawyer Mary Cornish. It had a budget of \$950,000 and held public hearings across the province in April 1992.

The Task Force released its report, entitled *Achieving Equality: A Report on Human Rights Reform*, on June 26, 1992. The report is an exhaustive analysis of the Commission and its problems, and proposes sweeping reforms.

The Task Force offered the following criticisms of the Commission:

- The backlog and the delays in processing complaints had seriously undermined the Commission's credibility in the community.
- The enforcement model set out in the *Ontario Human Rights Code* was outdated because it focused on the resolution of individual complaints, and not the more serious and entrenched problem of systemic discrimination.
- Individuals who brought complaints to the Commission had no influence on their processing by Commission staff. For example, the decision whether to refer a complaint to a Board of Inquiry was made by the Commission with no input from complainants (in 1991, only 2% of all cases were referred to a Board of Inquiry, and in 1992, 6%).
- Complainants who appeared before the Task Force or submitted briefs reported that they had been pressured by Commission staff to accept the settlements they had arranged.

The Commission itself, in its deposition to the Task Force, acknowledged that the existing enforcement system was unsatisfactory and should be reformed.

The following is a brief summary of the Task Force's sweeping recommendations for reform. Responsibility for the enforcement of human rights should be divided between three institutions:

- An Equality Services Board would be responsible for assisting people with human rights claims. The Board would establish Equality Rights Centres around the province, to provide claimants with information and advice about pursuing human rights claims before the new Equality Rights Tribunal (see below). The Board would administer a Significant Case Fund, which would provide funds to equality seeking groups for test cases before the Tribunal and the courts.
- A revitalized Human Rights Commission, re-named Human Rights Ontario, would play a "strategic, proactive role to overcome systemic discrimination." Human Rights Ontario would not have control over human rights claims. Instead, it would promote equality on a broad scale by taking forward precedent-setting cases alleging systemic discrimination, and by carrying out other proactive initiatives. Human Rights Ontario could tackle systemic discrimination through a number of initiatives, such as holding public inquiries to examine progress made by the private sector on eliminating systemic discrimination, conducting research on rights claims, and publicizing alleged incidents of human rights violations. Human Rights Ontario would be assisted by an Advisory Council made up of people with proven and demonstrated leadership in the field of human rights.
- An Equality Rights Tribunal, which would provide timely access to trained, full-time adjudicators. This Tribunal should be empowered to hear all cases arising under the *Ontario Human Rights Code*, the *Pay Equity Act* and the *Employment Equity Act*, since all three statutes deal with the adjudication of human rights issues. The Tribunal should endeavour to resolve human rights claims by mediation, but only with the express consent of the claimants. The *Ontario Human Rights Code* should be amended to require that when a hearing into a claim is necessary, it must take place within 45 days after the claim is filed. The Tribunal's adjudicators should be required to conduct hearings as expeditiously as possible. Their decisions should be released within 30 days after the hearing is completed.

Appointments to these new bodies would be recommended to the Premier by a new Equality Rights Appointments Committee, composed of three persons highly respected for their commitment to human rights.

The Second Ombudsman Report (July 1993)

In July 1993 the Ombudsman released a second report on the Commission. It contains a brief assessment of the progress the Commission had made in reducing the backlog since the Special Task Force was created in September 1991, as well as reports on the Ombudsman's investigation into how the Commission handled particular complaints which had been brought to the Ombudsman's attention.

The assessment found:

- There was a significant increase in the Commission's productivity in 1991-92. The total caseload was reduced by over 500 cases. This was the first time in a number of years that the caseload had dropped.
- However, productivity in 1992-93 did not keep pace with the promising achievements of the previous year, as the rate of caseload reduction dropped. The extra staff provided by the Special Task Force closed fewer "old" cases than expected. According to the Ombudsman, the cases in progress figure of 1,877 at the end of 1992-93 was 574 above its target of 1,303 for that date.

The Ombudsman concluded:

While short-term improvement resulted [from the September 1991 initiative], it may be that the present system for enforcing human rights in the province cannot be brought to a truly acceptable state as long as the system remains within the confines of the existing legislation and organizational framework...The Ontario Human Rights Code Review Task Force [i.e., the Cornish Report] had proposed major reform and indicates that the need for such reform to the system of enforcing human rights in the province is urgent (p. 5).

The Testimony of the Commission

In her appearance before the Standing Committee on February 1, Chief Commissioner Rosemary Brown acknowledged:

The parties [to complaints filed with the Commission] have a right to expect a timely, fair and thorough investigation of their complaints, but it is clear that their expectations are frequently unmet. Various attempts have been made to make immediate and radical changes in the way human rights is enforced in this province, but the circumstances which confront us have not admitted to any instant solutions. Also, there has been concern about the integrity of the (C)ommission itself, about the quality of its investigations and the quality of its working environment.

(See Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Record of Debates*, 35th Parliament, 3rd Session (February 1, 1994): A-431).

Ms. Brown announced that the Commission had adopted an extensive program of internal renewal in order to address the caseload problem. This program is composed of eight organizational improvement initiatives, which are summarized below.

- A Quality and Quantity Assurance System. Under this system:
 - clear standards for the investigation and analysis of human rights complaints have been established;
 - intake guidelines have been developed to ensure a consistent approach to all facets of the intake process across the province;
 - a formal investigative plan is now mandatory in all cases, thus ensuring a rational and methodological approach to a complainant's allegations which integrates all relevant policy issues;
 - regional managers are now accountable for the closure of specific numbers of cases each fiscal year; and
 - a comprehensive report on staff work is submitted to Commissioners every six weeks.

- The Customer Service Program. Under this program:
 - a "document entitled "Commitment to Service" has been produced, which all staff must follow; and

- front-line staff have been trained to help customers with special needs.
- Streamlining and Enhancing Enforcement Procedures. Under this initiative:
 - investigations have been streamlined and time lines have been set for each investigatory stage;
 - a 90 day limit has been imposed on the use of the Early Settlement Initiative; and
 - more rigorous use is being made of the Commission's statutory power to dismiss frivolous complaints.
- Using technology to become more efficient and productive:
 - all Commission officers now use computers and receive technical training; and
 - technology is now being used to monitor the movement of files through each stage of the process.
- Creating a lean and rational organizational structure. The internal structure of the organization has been redesigned. For example, the Commission's seven branches have been consolidated into four (see the chart on p. 64 above).
- Defining and preserving clear standards of accountability. Under this initiative:
 - all staff have ready access to important corporate information; and
 - the staff report is periodically circulated throughout the Commission, to provide all staff at every level with current news about the Commission's activities, and to help them understand how their work relates to the work of their colleagues and to the health of the agency.
- Staff training. Since Ms. Brown's appointment, 74 person-days have been invested in devising new training programs. Over the last seven months, Commission staff have received a total of 308 person-days in training and development.
- Implementing organizational health, including the use of anti-racism principles. Under this initiative:
 - senior staff are reviewing the 67 recommendations made by the Commission's Anti-Racism Advisory Committee; and
 - guidelines have been formulated for the investigation and analysis of race-based cases before the Commission.

Ms. Brown reported that as a result of these initiatives (and the extra support provided by the government in September 1991):

- as of March 31, 1994, for the first time in five years there will be less than 250 files older than three years in the Commission's caseload;
- 67% of all cases closed so far in fiscal year 1993-94 were closed in less than six months; and
- all of the cases handled by the Special Task Force appointed in September 1991 will be closed by the end of fiscal year 1993-94.

The Committee was impressed by this program of renewal, as well as Ms. Brown's personal commitment to the task of reforming the Commission. It is clear that the Commission is devoting considerable time and energy to reforming itself in order to better serve its clients and the cause of human rights in Ontario. Members agree that further efforts to implement change at the Commission must build on the reforms already introduced.

However, the Committee did hear abundant testimony from other witnesses working in the field of human rights which appears to indicate that delays in processing complaints continue to be a problem. Moreover, the witnesses suggested that efforts by Commission staff to eliminate the backlog were adversely affecting the Commission's investigatory procedures. Their testimony is summarized below.

What The Committee Heard About The Commission

The Centre for Equality Rights in Accommodation (CERA) provides legal services to citizens suffering discrimination with regard to housing. It suggested to the Committee that it is the largest "user group" of the Ontario Human Rights Commission, as it has helped complainants file over 200 cases with the Commission.

CERA presented the Committee with a brief which tracked the progress at the Commission of 264 complaints filed between 1989 and 1993. The brief pointed out:

- the Commission has completed the investigation into less than 25% of these cases;
- of those cases in which the investigation has been completed, the average length of time of the investigation is 28 months;
- the average length of time before the Commission decides to recommend that a Board of Inquiry be appointed is 11 months;
- the average length of time between the date of appointment of the Board and the first day of hearings is 8.5 months;
- settlements prior to completed investigations usually take about 24 months; and
- settlements after investigation take on average 39 months.

CERA argued that Commission officers were under pressure to resolve as many cases as possible. The result was "a bias in favour of killing files." CERA observed:

- the normal pattern of an investigation is that the file simply lies dormant for some time. When a new Commission officer is assigned to the case there will be a flurry of activity, but with every new officer there will be an attempt to pressure the complainant into settling;
- complainants are sometimes discouraged from filing formal complaints even where a formal complaint is warranted;
- complaints of an innovative or more complex nature or which do not involve direct discrimination are discouraged;
- complainants are often encouraged to accept minimal settlements which are the product of the ESI, even though the settlement does not adequately compensate the claimant for the harm suffered;
- complex issues of constructive and systemic discrimination tend to be ignored in order to save time;
- there is a bias against weaker complaints, and an assumption that only a perfect tenant could have a sustainable human rights complaint; and
- advocates for complainants such as CERA are resented because they are perceived to be intruding into the process and causing delays.

The Advocacy Resource Centre for the Handicapped (ARCH) assists complainants who are people living with disabilities. ARCH has approximately 25 cases open at the Commission at any given point in time. According to David Baker, ARCH's executive director, the organization has not been able to take on more cases because of limited resources. He suggested that the majority of ARCH's cases fall into the category of complaints filed with the Commission which were older than three years.

Mr. Baker disputed Ms. Brown's contention that the Commission's efforts to reduce the backlog constituted a "minor miracle." He offered the following observations, which he argued reflected the "hard reality":

- ARCH has noted an increase in the number of people who are discouraged by Commission staff from filing a complaint with the Commission. This reflects a lack of training of Commission staff in disability issues, as well as an internal strategy of caseload management.
- The Commission narrowly interprets the terms of the *Code* in order to restrict the number of complaints based on disability it must handle.
- Investigation officers pressure complainants to accept unconscionably low settlements. Officers will encourage complainants to accept "nuisance settlements" offered by employers, who are simply seeking the cheapest, most expeditious route to terminating the complaint without acknowledging fault or responsibility.
- Investigating officers are not adequately trained in disability issues.
- Investigating officers avoid tackling cases which are complex and require much time and effort to investigate, but which may be potentially precedent-setting (for example, cases involving systemic discrimination). There does not appear to be any incentive for officers to assume responsibility for such files.

Mary Eberts, one of Canada's leading human rights lawyers, suggested to the Committee that the Commission has not been supplied with the financial resources it needs to keep up with the increasing volume of complaints generated by the 1981 amendments to the *Human Rights Code* which expanded the Commission's jurisdiction. One result is that the Commission is faring worse before the courts. When the Commission is taken to court it increasingly faces a hostile bench, because the judges have now seen a number of cases marked by long delays and the absence

of procedural fairness. Ms. Eberts indicated that judges were no longer willing to give the Commission the benefit of the doubt when Commission decisions were challenged in court. She feared that eventually judges' negative attitudes towards the Commission would adversely affect their attitude towards human rights legislation.

The Committee also heard from a number of leading employment lawyers, a representative from the Canadian Manufacturers' Association (CMA), and members of the Fair Rental Policy Organization of Ontario (FRPO). They suggested that some employers, when confronted with a complaint in their workplace, sought to resolve the matter as expeditiously as possible by offering whatever monetary compensation was minimally acceptable to the complaint--this is known as "nuisance settlement." (Some Members of the Committee noted that employers in their ridings had also brought this issue to their attention). However, unlike CERA, these witnesses suggested it was the nature of the investigatory process itself which encouraged employers to adopt this strategy, and not pressure exerted by Commission officers. From the employer's point of view, the investigatory process is protracted, public, and potentially expensive. The witnesses pointed out that once a complaint reaches the Board of Inquiry stage, the Commission becomes the complainant's lawyer and assumes all legal costs, while respondents must defend themselves at their own expense. Faced with this prospect, many employers feel compelled to offer a "nuisance settlement" in order to terminate the complaint.

Employers feel this is unfair because it is coercive. According to CERA, complainants also do not like "nuisance settlements," because employers are not required to admit liability, the money offered is not enough, or because such a resolution precludes more systemic remedies to the problem the complaint has revealed.

Proposed Reforms

The Committee believes Ms. Brown and her colleagues have made a commendable start in tackling the backlog problem. Members agree that the challenge ahead for the Commission is to learn how to use its existing resources (which in the present economic climate are not likely to increase) more efficiently, in order to target the more important cases, provide expeditious justice to complainants, and reduce the backlog.

The Committee feels that the witnesses offered many observations and suggestions for reform which the government should take into consideration.

The Jurisdiction of the Commission

Russell Juriansz, a former director of the legal branch of the Canadian Human Rights Commission and now a human rights lawyer in private practice, suggested to the Committee that the Commission was "jurisdiction hungry." He felt that the Commission was constantly striving to enlarge its own jurisdiction, thereby making a backlog of cases inevitable. He offered the following examples:

- In recent years, complaints of discrimination on the basis of a handicap is the single commonest ground of complaint filed with the Commission. The Commission imposes virtually no limit on the type of medical conditions which could constitute handicap. In a 1989 paper (*Policy Regarding Disability-Related Absenteeism From The Workplace*), the Commission argued that "handicap" included "virtually any illness or injury, regardless of its severity or duration. The definition covers, for example, minor illnesses such as a cold or influenza" (p. 5). Only after a Board of Inquiry took the Commission to task for its liberal interpretation of the ground of "handicap," arguing that it threatened to trivialize this prohibited ground of discrimination (see *Ouimette v. Lily Cups Ltd.* (1990), 12 C.H.R.R. D/11), did the Commission adopt more stringent guidelines limiting the types of medical conditions which should be considered as "handicaps" under the *Code*.

- Despite the *Lily Cups* decision, the Commission has adopted extremely liberal guidelines on the duty to accommodate an individual's disability. The standard would virtually force an employer, landlord or service provider to prove it was on the verge of bankruptcy before it could claim that the costs of accommodating a disability were too high (see *Guidelines for Assessing Accommodation Requirements for Persons with Disabilities*). (The CMA representative who appeared before the Committee also complained of these *Guidelines*). By adopting such a high threshold for undue hardship, which employers will have difficulty meeting, the Commission multiplies the number of complaints with which it will have to deal.
- The Commission's decision to pursue a complaint filed by two women who objected to the sale of adult magazines in their neighbourhood corner store. The stores had complied with municipal by-laws regarding the display of such magazines, and they were not illegal under federal law. If the complainants felt that such standards were inappropriate, the appropriate course of action would have been to lobby their elected representatives to change the law. If the Commission decides it is to be the arbiter of social issues, even issues already addressed by elected governments, then inevitably it will become backlogged.

The FRPO also raised the issue of jurisdiction during its appearance before the Committee. The FRPO is concerned about how the Commission handles complaints about alleged discrimination committed by landlords under the constructive discrimination provision in the *Human Rights Code*. It suggested that the concept of constructive discrimination, unlike direct discrimination, was vague and raised what were essentially political, not judicial issues. When the Commission adjudicates complaints under the rubric of constructive discrimination, it is being asked to render judgement on wide-ranging social issues without explicit direction from the Legislature. An adjudicative body like the Commission was not the appropriate forum for the resolution of such issues. The Commission handles complaints individually in the context of specific and therefore limited fact-situations. Unlike the Legislature, it is not equipped to conduct a wide-ranging debate into important and controversial social issues and consult the full range of affected interest groups.

The FRPO cited the Commission's policy on the "minimum income" rule as an example of how the Commission is inappropriately expanding its responsibilities under the guise of combatting constructive discrimination. In Ontario it is common practice for landlords to require that rental payments not exceed 30% of a prospective tenant's income before formally accepting the applicant. This is known as the "minimum income" rule. In 1992 the Commission released a discussion paper on this issue, and in February 1993 it announced that it had asked the Minister to appoint a Board of Inquiry to hear four complaints filed with the Commission by persons alleging that they had suffered discrimination under the *Code* because they had been refused rental accommodation on the grounds of insufficient income. The Commission argued that the "minimum income" rule constituted discrimination against people with lower incomes, especially people in receipt of public assistance, younger people, women and the elderly. All of these groups are protected under the *Code*.

According to the FRPO, though the ostensible purpose of the discussion paper was to serve as the basis for consultation with landlords and tenants on the issue, no individual landlord or landlord organization was consulted in its preparation. After the paper was prepared, it was forwarded to three Toronto-based landlord groups one week prior to a meeting date unilaterally chosen by the Commission. This was the only attempt at consultation with landlords in the province before the Commission asked for a Board of Inquiry.

The FRPO pointed out that the *Ontario Human Rights Code* does not explicitly list low income earners as a group protected by the *Code's* provisions. They suggested that the Commission's position on this issue amounts to a substantive addition to the *Code*. They argue that it is the Legislature, not the Commission, which should be making such an important policy decision. They noted that in the past major additions to the *Code* have been introduced by the government of the day by means of legislation debated in the Legislature, and not indirectly through discrete decisions of Boards of Inquiry, or announcements issued by the Commission.

The witnesses who addressed this issue argue that one way to reduce the backlog at the Commission and help it better manage its caseload in the future is to encourage the Commission to respect the limits of its jurisdiction, or prevent it from expanding it on its own initiative. The following points were proposed by a range of witnesses:

- The Commission should be required to invoke s. 34 of the *Human Rights Code* more rigorously. This section empowers the Commission to refuse to deal with a complaint when
 - it could more appropriately be dealt with under another Act (s. 34(1)(a));
 - the subject-matter of the complaint is trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith (s. 34(1)(b));
 - the complaint is not within the jurisdiction of the Commission (s. 34(1)(c)); or
 - the facts upon which the complaint is based occurred more than six months before the complaint was filed (s. 34(1)(d)).

The Committee agrees with the above. It notes that under Ms. Brown, the Commission intends to invoke s. 34 more regularly.

The Committee therefore recommends that:

33. **The Commission should invoke s. 34 of the *Ontario Human Rights Code* more rigorously in order to reduce its caseload.**

Witnesses also suggested:

- The *Code* should be reworded to prevent the Commission from dealing with a complaint filed 12 months after the date of the alleged discrimination.

The Committee does not agree that the *Code* should be formally amended to incorporate this recommendation, but does believe that the recommendation has some merit.

The Committee therefore recommends that:

- 34. The Commission should not deal with a complaint filed 12 months after the date of the alleged discrimination, except in exceptional circumstances when it decides at its discretion that injustice would otherwise result.**

When the Committee was drafting this report the government introduced Bill 175, the *Statute Law Amendment Act (Government Management and Services)*, 1994 into the Legislature. This bill amends over 100 statutes, including the *Ontario Human Rights Code*. Some of these amendments touch on matters reviewed by the Committee. S. 33(1) of the *Code* directs the Commission to endeavour to effect a settlement of every complaint. Bill 175 grants the Commission the discretion not to attempt a settlement in every case, and empowers the cabinet to promulgate regulations detailing the criteria the Commission must use when deciding whether or not to endeavour to effect a settlement. The Committee suggests that the government should consider including the above recommendation in the criteria.

Witnesses also suggested:

- The Legislature, and not the Commission, should be responsible for adding new grounds to the *Code*.
- Where the complainant has settled the subject matter of the complaint, he or she should not be allowed to initiate a complaint under the *Code*.

The Committee agrees with these two recommendations.

Finally, witnesses suggested:

- What constitutes "undue hardship" in accommodation cases should be clearly articulated in regulations.

As noted above, some witnesses suggested that the Commission has adopted guidelines on the duty to accommodate an individual's disability which are so liberal

they positively invite complaints from the public, thereby adding to the caseload problem. The Committee believes that the government should articulate a specific definition of "undue hardship" for the benefit of the Commission and the public.

The Committee therefore recommends that:

- 35. What constitutes "undue hardship" in accommodation cases arising under the *Ontario Human Rights Code* should be clearly articulated in regulations promulgated by the government.**

The Right To A Hearing

Under the *Human Rights Code* the Ontario Human Rights Commission has exclusive jurisdiction over complaints. Thus, the complainant is totally reliant on the Commission for the carriage and successful resolution of his or her grievance. For example, only the Commission has the power to recommend to the Minister that a Board of Inquiry be appointed.

ARCH and CERA argue that the solution to the frustrating delays at the Commission which their clients experience is to allow complainants to proceed directly to a hearing. The Commission should no longer have exclusive jurisdiction over complaints.

This recommendation would address the problem of delay and backlog by empowering complainants to circumvent the Commission bureaucracy entirely. ARCH added that this reform would likely encourage respondents to settle complaints more quickly than they do under the existing *Code*. Currently, because of the backlog and the delays it causes, respondents lack an incentive to settle expeditiously.

The Committee does not support this recommendation. It is satisfied that the reforms introduced by Ms. Brown to the existing processes for handling complaints filed under the *Code*, as well as the recommendations proposed in this report once

implemented, offer a better solution to the problems complainants to the Commission have experienced in the past. Moreover, the witnesses' recommendation would likely have the effect of simply breeding another backlog at the board of inquiry.

Malcolm MacKillop, an employment lawyer with an extensive practice in human rights, and Brian Shell, Canadian general counsel with the United Steelworkers of America, suggested that the provisions in the *Ontario Labour Relations Act* providing for an expedited hearing after specified periods of time had elapsed might provide a model for the enforcement of human rights. Mr. MacKillop suggested that a complainant under the *Human Rights Code* could be empowered to expedite the process in the face of an investigation that was going too slowly, or if faced with the delaying tactics of a recalcitrant respondent. Respondents could also use an expedited process when a complainant is taking too long to provide information, or the Commission's investigation is taking too long.

The Committee does not agree with this recommendation. It notes that the expedited hearing provision under the *Ontario Labour Relations Act* is sometimes invoked by a participant when dealing with another party whose case is not as well prepared. The Committee believes that this tactic is inappropriate in human rights cases. An injustice might result if a hearing under the *Code* takes place before the Commission's investigation is complete and all the relevant facts have been uncovered.

Russell Juriansz pointed out that it would be impractical to allow every complaint to proceed to a full hearing. Both Mr. Juriansz and Mr. MacKillop suggest that a practical alternative would be to strengthen the pre-hearing conference the Commission is already using. At such a conference, the parties are brought together by Commission staff to identify the issues in dispute and explore the possibility of a settlement. Mr. Juriansz recommends that such a meeting be expanded so that the parties and other witnesses would be interviewed, and evidence and documents reviewed. The investigating officer should have the power at this early stage to review the complaint, make a finding and issue an order. If either party were

unhappy with the officer's finding and order, they could appeal to a Board of Inquiry directly. This proposal is modelled on the procedure set out in the *Pay Equity Act*. That *Act* empowers the review officer to look into a dispute and make an order, which can be appealed to the Pay Equity Hearings Tribunal.

The Committee agrees that this recommendation has merit. The pre-hearing conference has become an important tool for the Commission as it endeavours to streamline its procedures and manage its caseload effectively. According to information submitted by the Commission, pre-hearing conferences in cases which have been referred to a Board of Inquiry currently show a success rate of over 50%. This recommendation should help to make the pre-hearing conference an even more effective stage in the process. However, the Committee cannot agree that a participant in a pre-hearing conference should be able to appeal an investigating officer's decision directly to a Board of Inquiry, thereby circumventing the Commission itself.

The Committee therefore recommends that:

36. **Commission staff conducting pre-hearing conferences in cases referred to a Board of Inquiry should be empowered by the Commission to interview the parties and other witnesses, examine all relevant evidence and documents, review the substance of the complaint, make a finding and issue an order. A party dissatisfied with such an order could appeal to the Commission.**

Many witnesses pointed out that the backlog at the Commission extends to the Boards of Inquiry. The statistics presented to the Committee by CERA which have been cited above clearly indicate serious delays in the scheduling of hearings before a Board.

Mr. Juriansz pointed out that the members of the Boards are part-time, *ad hoc* appointees, who are usually law professors. They endeavour to schedule the hearings in co-operation with counsel for the parties on days when they are not otherwise

busy. Inevitably, the expeditious scheduling of hearings is difficult when the participants have other responsibilities.

Mr. Juriansz suggests that when the *Human Rights Code* was enacted in 1961 it may have been feasible to strike *ad hoc*, part-time Boards to adjudicate the small number of complaints which went all the way to a hearing. But in the very different circumstances of 1994 it is "nothing short of scandalous" that there is not a full-time professional Board of Inquiry to adjudicate complaints. Mr. Juriansz pointed out that the Ontario Labour Relations Board has close to 50 full-time adjudicators, operating out of a bank of hearing rooms on their own premises. Human rights hearings, in contrast, are presided over by part-time Boards in hotel conference rooms booked by the day. He argues that the Standing Committee "would be delinquent if it failed to recommend that the government immediately establish a properly empanelled full-time (B)oard of (I)nquiry to hear cases continuously."

The Committee agrees with Mr. Juriansz. It notes that Bill 175 would amend the *Code* to provide for a full-time Board of Inquiry.

The Committee therefore recommends that:

37. **The Ontario Human Rights Code should be amended to create a full-time, standing Board of Inquiry to hear cases arising under the Code.**

Lou Ronson, a former vice-chair of the Ontario Human Rights Commission, appeared before the Standing Committee. He suggested that the equivalent of a Small Claims Court be established with no more than three full-time Commissioners sitting as a tribunal daily to adjudicate selected cases of lesser importance to the public interest. These cases need not consume scarce staff resources. The complainant and respondent would be required to appear before this tribunal, with counsel if they so chose. Summary judgment would then be delivered on the basis of the evidence submitted and/or the credibility of the parties.

This reform would provide a fast-track solution for the many relatively minor cases before they build up emotional resentment or even prove to be insoluble because it is too late to effect an achievable remedy. Such a procedure would remove a considerable load from the Commission and its staff, allowing them to focus on the more difficult and complicated cases, which are more likely to have a significant impact on the public interest. More time and resources would also become available to address cases of systemic discrimination.

The Committee does not agree with this recommendation, for the same reason cited above (on p. 84) in response to the proposal for a right to a hearing. The Committee believes that the current reforms, coupled with the recommendations proposed here, satisfactorily address the problems identified by the witnesses. Also, this recommendation would set up a parallel adjudicative process to the existing system.

The Role Of Community Organizations

Several witnesses argued that more support should be given to community organizations in the enforcement of human rights. CERA suggested that if the *Code* was amended to allow complainants to go directly to a hearing, some of the current responsibilities of the Ontario Human Rights Commission should be delegated to community-based advocacy groups. For example, often when CERA assists a complainant it finds that the file on the case assembled by the Commission merely duplicates the staff work it has already done on behalf of the complainant. Moreover, often CERA has to do more work preparing documentation in response to the Commission's file, when it finds that the Commission's investigating officer has misunderstood the nature of the complaint or is unsympathetic. If the complainant had a right to a hearing, the responsibility for preparing the case on his or her behalf could be assigned to the advocacy group to which the complainant went seeking advice and support. This would save time, resources and money.

Karen Mock, national director of the League for Human Rights of B'nai Brith, appeared before the Committee with Lou Ronson. She suggested that in an era of

declining resources, it made sense for the Ontario Human Rights Commission to make more effective use of community organizations with human rights expertise. She pointed out that such organizations make the following contributions:

- they serve as a frontline screening function by advising potential complainants on the merits of their case;
- they offer complainants research and expertise on the issues; and
- they offer support to complainants who may feel victimized by the Commission's bureaucratic and lengthy procedures.

Ms. Mock suggested that community organizations can serve in an advisory capacity to clients as well as to the Commission itself, thereby creating equity in access to information and also saving time for the Commission, particularly when staff turnover may result in a shorter corporate memory among case workers than in community agencies.

Ms. Mock proposed that the Commission could:

- give community organizations better access to the process by granting them standing to advocate on behalf of deserving complainants, and/or allowing third-party interventions; and
- by offering support to community organizations wherever appropriate when services are rendered to complainants, respondents or even the Commission itself.

Ms. Brown was asked to respond to this recommendation during her second appearance before the Standing Committee on February 9. She pointed out that community groups already work closely with the Commission in the development of public policy. She was more cautious about the notion of extending the influence of such groups with regard to the disposition of complaints. She pointed out that the under the *Code* the Commission has responsibility for carrying complaints, and that allowing advocacy groups to participate in the investigatory process might compromise the neutrality of the Commission vis-a-vis complainants and respondents.

The Committee does not agree that community groups should play a more formal role in the disposition of complaints. Such an innovation could fundamentally affect the character of the Commission as a neutral adjudicative body which seeks to resolve complaints informally before submitting them to a quasi-judicial process.

However, the Committee does feel that the Commission's relationship with the communities it works with and serves could be improved.

The Committee therefore recommends that:

38. **The Ontario Human Rights Commission should design and implement an effective public relations and communications strategy.**
39. **The Ontario Human Rights Commission should ensure that every case is properly documented, and that this information is readily available to both the complainant and respondent.**

Structural Changes

Many witnesses proposed that the cause of human rights in Ontario would best be served by a complete structural overhaul of the Ontario Human Rights Commission. They suggested that the internal reforms initiated by Ms. Brown, however well-intentioned, will inevitably fail to resolve the problems they have brought to the attention of the Committee because the organization of the Commission is fundamentally flawed.

These witnesses argued that the model of human rights enforced by the Commission--the adjudication of individual complaints--was poorly equipped to handle systemic discrimination and broad policy questions. As Brian Shell of the United Steelworkers pointed out, a victory at the Commission for one complainant who had been denied a public parking spot because of his or her disability does not guarantee that public parking lots across the province will be redesigned to accommodate the needs of

other Ontarians living with disabilities. The adjudicative model was a poor instrument for addressing the phenomenon of systemic discrimination, which is often the root cause of the plethora of individual complaints submitted to the Commission.

Most witnesses urged that the Commission should expend more resources tackling systemic discrimination. For example:

- Mary Eberts proposed that the Commission should invest time and resources approaching industry groups, sector by sector, to persuade them to take responsibility for enforcing the *Human Rights Code*.

The Committee agrees with this recommendation.

- ARCH proposed that the government should introduce a *Ontarians with Disabilities Act* which would set province-wide statutory standards for accommodating people living with disabilities. This would forestall the need to file innumerable individual complaints with the Commission alleging discrimination on the grounds of disability.

The Committee feels that it would be premature for the Legislature to pass such a law now. This is a complex issue of public policy, the full ramifications of which are only beginning to be explored in Ontario. Legislators will need a lot more information than they currently have at their disposal on this issue before they feel confident that a workable statute which will be implemented effectively can be drafted. The Committee notes that on June 16, the Legislature gave second reading to Bill 168, *Ontarians With Disabilities Act*, a private Member's public bill introduced by Gary Malkowski (NDP - York East). Public hearings in committee on this bill is the next appropriate step on this complex question.

However, the Committee emphasizes that it feels strongly about the problems encountered by people living with disabilities, and it may revisit the issue if it decides that the government is not making adequate progress in addressing it.

Another consistent theme in witnesses' testimony was that the Ontario Human Rights Commission plays too many roles. In the words of CERA:

The Human Rights Commission, in our view, has been set up for failure. It's been given far too many roles to play at the same time. We cannot expect a government bureaucracy to provide good advice to rights claimants and respondents and at the same time, initiate and prepare all human rights complaints in the province, investigate these complaints, mediate and settle them, determine whether they warrant a hearing, litigate them before boards and in courts, and control public education and action on all issues of systemic discrimination in the province.

(See Ontario, Legislative Assembly, Standing Committee on Government Agencies, *Hansard: Official Report of Debates*, 35th Parliament, 3rd Session (February 2, 1994): A-477).

Witnesses argued that as a result of these conflicting roles, it was difficult for investigating officers to remain neutral vis-a-vis complainants and respondents. CERA, for example, argued that investigators with a mandate to "kill files" sometimes pressured complainants to accept unsatisfactory settlements. In contrast, as already noted above, other witnesses argued that the legal support the Commission offered complainants at the Board of Inquiry stage reflected an organizational bias against respondents, which sometimes resulted in the phenomenon known as "nuisance settlements." Malcolm MacKillop argued that there was an inherent conflict of interest when a Commission officer performs both the role of mediator and then formal investigator. The separation of these two roles would ensure the impartiality of investigation officers, and enhance the reputation of the Commission among employers and service providers.

The Committee cannot endorse this analysis. Many agencies, boards and commissions in Ontario play multiple roles effectively. A central thrust of the organizational initiatives outlined by Ms. Brown is enhanced staff training, encompassing topics such as racial relations, cultural and ethnic sensitivity, disability and union issues, among others. The Committee expects that one facet of this training will be a better understanding by Commission officers of their responsibilities and duties in handling complaints and working with complainants and respondents.

The following are two examples of witnesses' proposals for structural change:

- Mr. Juriansz suggested that it was no longer appropriate for human rights decisions to be made by part-time Commissioners. He questioned whether Commissioners were necessary at all. The position of full-time Chief Commissioner should be retained, with the power to delegate responsibilities to the full-time professional staff. In particular, the power to decide which cases should be referred to Boards of Inquiry should be made by the Commission's lawyers.
- Bhausahab Ubale, a former member of both the Ontario Human Rights Commission and the Canadian Human Rights Commission, appeared before the Committee and reiterated the views on human rights enforcement he had expressed in a previous appearance in October 1989 and in his book *The Politics of Exclusion*. He recommends that regional human rights commissions be set up around the province to handle complaints filed under the *Code*. This reform would free the Commission to concentrate on systemic discrimination. Complainants would have a right of appeal from decisions of the new regional commissions to the Ontario Human Rights Commission.

The Committee does not support these recommendations.

Membership of the Commission

Ms. Brown was asked whether she was satisfied that the membership of the Commission adequately reflected the diversity of Ontario society.

She indicated that the Commission needed more members who were bilingual, and that it was encouraging the First Nations to suggest someone to sit on the Commission.

Some Members pointed out that for the Commission to be effective it must be perceived to be impartial and neutral. In this light, it was important that the membership of the Commission be balanced. If the public believes that the composition of the Commission is weighted in favour of complainants or respondents, its credibility will suffer. For example, currently only one of the nine

Commissioners represents employers, though employers are often the respondents named in complaints filed with the Commission.

The Committee therefore recommends that:

40. **The Government should review how it appoints members to the Ontario Human Rights Commission, in order to ensure that appointees adequately reflect the diversity of the individuals and groups who appeal to the Commission as well as those who are subject to its decisions.**

Mr. Juriansz pointed out that Commissioners (other than the Chief Commissioner) are part-time appointees, and this affects their ability once appointed to gain the necessary experience to make effective decisions about the files placed before them by Commission staff. He argued that once they have acquired experience and expertise, they are limited from putting that knowledge to good effect by the two-term limit for appointees.

However, the Committee notes that the *Ontario Human Rights Code* does not prevent the government from appointing Commissioners for more than two terms. It suggests that the government consider options for utilizing more fully Commissioners' acquired experience and expertise.

The Cornish Report

As the Committee's hearings progressed, it became clear to Members that the Cornish Report had excited much comment and support among human rights advocates, practitioners and lawyers. Almost all of the witnesses who appeared before the Committee commented favourably upon it to one degree or another. Clearly, the Report's central analysis of human rights enforcement in Ontario is shared by many others working in the field, even if they do not agree with each and every one of its recommendations.

Members asked the Minister of Citizenship about the government's position on the Cornish Report. Ms. Ziemba indicated that in her view the Report offered a "good framework" for the Commission as it adapted to the challenges it faces, and that some of the Report's recommendations had already been adopted. (The Minister's remarks on *Hansard* were an abbreviated version of the speaking notes she submitted to the Committee. A copy of the speaking notes is attached to this report).

The Committee notes that the Cornish Report has generated many expectations for reform among human rights advocates. Many of the witnesses who appeared before the Committee wondered what had happened to the Report and queried its fate within the government bureaucracy. The Committee feels that these advocates (not to mention Ms. Cornish and the other members of the Task Force) deserve a formal answer.

The Committee therefore recommends that:

41. **The government of Ontario, through the Minister of Citizenship, shall submit to the Committee a written response to the Cornish Report. This response should indicate which of the Report's recommendations have been adopted by the government and how they have been implemented.**

Employment Equity

The *Employment Equity Act* was passed by the Legislature late in 1993. The Committee heard from Juanita Westmoreland-Traoré, the Employment Equity Commissioner, about her plans for implementing the legislation.

The government has not yet proclaimed the legislation, nor has it released the regulations which will indicate in detail how the legislation will be implemented across the province. The Committee expects that once the Employment Equity Commission is established, many human rights complaints currently filed with the

Ontario Human Rights Commission will in the future be submitted to the Employment Equity Commission.

The Committee therefore recommends that:

42. **The Government of Ontario should implement the *Employment Equity Act* and its regulations as soon as possible.**

Administrative Reform

In the speaking notes prepared for her appearance before the Committee, Ms. Ziemba announced that plans were underway to merge the administrative infrastructure of the Pay Equity Hearings Tribunal, the Boards of Inquiry established under the *Ontario Human Rights Code*, and the new Employment Equity Tribunal. This means that the three organizations will share office space, hearing rooms, computer systems and equipment. The Minister indicated that the merging of similar and complementary administrative functions will maximize the use of resources and facilities, and thereby save money. Another benefit is that adjudicators and other professionals can share their knowledge and broaden their experience.

The Committee wishes to note this effort to pool resources and save scarce public funds, and supports the Minister's efforts.

**APPENDIX TO THE REPORT ON THE ONTARIO
HUMAN RIGHTS COMMISSION**

Notes for a Statement by

**The Honourable Elaine Ziemba
Minister of Citizenship
with Responsibility for Human Rights,
Disability Issues, Seniors' Issues and Race Relations**

**to the Standing Committee on Government Agencies
Review of the Ontario Human Rights Commission**

**Trent Room, Macdonald Block
Wednesday, February 9, 1994**

**Notes Only
Check Against Delivery**

Madam Chair, members of the Committee, I am pleased to appear before you this morning to contribute to this review of the operations of the Ontario Human Rights Commission.

As you know, Ontario was the first province in Canada to establish a Human Rights Code. It was a leader in doing so, more than 30 years ago, and today, policymakers from other jurisdictions come here to seek our expertise on how to establish their own laws on this most fundamental of values: the right to live without discrimination.

As the Preamble to the Code states, and I quote: "It is public policy in Ontario to recognize the dignity and worth of every person and to provide for equal rights and opportunities without discrimination." (End of quote.)

Ontarians can be proud of this clear statement of equity and fairness. It is a fundamental value, a value that this Government is building on, as we advance our equity and access agenda.

The Commission functions as an independent agency. Its independent status is something I view as critical to the Commission's ability to meet its mandate, which is to administer and enforce the Human Rights Code. This is surely one of the most significant tasks of any government body: protecting the human rights of all Ontarians.

My responsibility, and privilege, as Minister Responsible for Human Rights, is to assist the Commission as it fulfils that mandate.

I meet on a regular basis with the Chief Commissioner. The Chief Commissioner provides me with information on the planning and performance of the Commission. Our joint responsibility is to ensure the Commission is run in an efficient and effective manner.

In this review, I would like to tell you about the action the Government has taken to enable the Commission in fulfilling its mandate.

Since this Government assumed office, we have worked steadily to fulfil our commitment to equity and fairness. We are putting in place an equity and access framework in which the Commission plays a central and, indeed, critical role.

We are working to implement a comprehensive and balanced arrangement of approaches to enhance the equitable treatment of all Ontarians. To name some of the initiatives being undertaken by this Government:

- Ontario has once again led the country by being the first province to sign a statement of Political Relationship with the First Nations in Ontario, which formally recognizes the inherent right of the First Nations to be self-governing.
- The Advocacy Act will put in place advocates who assist vulnerable adults in ensuring their rights are respected.
- Another initiative of this government which advances our equity agenda is the new Cabinet Roundtable on Anti-Racism, which, as Minister of Citizenship, I have the honor of chairing. I also have responsibility for the Ontario Anti-Racism Secretariat, which addresses racism in all sectors of society.
- Our Access to Professions and Trades initiative is a strategy to overcome the systemic barriers faced by individuals who have been educated or trained *outside* Ontario, as they attempt to gain access to their profession or trade in *this* province.
- Also advancing the equity agenda, Ontario's pay equity provisions are among the most progressive in the world, in redressing the undervaluing of work traditionally done by women.
- Bill 79 recently received Third Reading and Royal Assent. The Employment Equity Act is designed to address systemic discrimination in the workplace.

The Government, in establishing a comprehensive framework to foster equity and access, will ensure Ontario continues to be a leader in protecting people from discrimination.

In establishing this framework, we must acknowledge that our society is evolving. Perceptions change. Attitudes change. Needs change. And as the makeup of our society changes, so too will the means by which we address the kinds of discrimination the members of our society face. The mechanisms we use to address equity and access issues will always be evolving.

This understanding of the evolutionary nature of substantive change, and of the wider equity and access framework, have characterized the direction the Commission is now taking to resolve long-standing challenges and prepare to meet new ones.

The serious matter of the Commission's case management is well known to this Committee. Upon assuming office, the Government acted quickly to assist the Commission in addressing this matter. Less than a year after assuming office, we set in place a comprehensive strategy that was designed to:

- first, resolve the backlog of more than 1,000 older cases;
- second, support the Boards of Inquiry as cases were referred to them; and
- third, bring about organizational health and effectiveness that would strengthen the Commission's ability to protect human rights in Ontario.

We also decided to examine ways to improve enforcement procedures under the Code.

The Government's financial support for this comprehensive strategy, took the form of one-time funding of \$6.4 million over three years. A task force was formed. And 33 experienced investigators and conciliators were dedicated solely to eliminating the backlog, with the oldest cases being given priority.

The Commission also undertook to examine issues of the health and effectiveness of the organization. A committee examined those issues and prepared a report. That report formed the basis of the recently-adopted eight-point program of planned change which the Chief Commissioner spoke to last week.

In accounting for the \$6.4-million provided to resolve the backlog, only \$5.2-million has been required; \$4.6-million dollars has been spent by the Commission, and the remaining \$600,000 by the Boards of Inquiry. The remainder goes back into the Consolidated Revenue Fund.

The Chief Commissioner has already given this Committee an accounting, for the record, of the success of the case management strategy. Suffice it to say that by the end of March, 1994, the last 202 backlog cases assigned to the Commission's task force, will be closed.

As I mentioned earlier, the Government also moved to examine enforcement procedures under the Code. In establishing a Review Task Force to do this, I appointed one of this province's most experienced and able human rights lawyers, Mary Cornish, as chair. She and task force members, Ratna Omidvar and Rick Miles, had the difficult job of reviewing the Code's procedures, conducting extensive public consultations, and preparing a report.

The report was thorough. It proposed sweeping reform, and provided a vision for enforcement that is quite different from the current approach. The Cornish Report provided extremely valuable insights on how the Code was enforced at that time. And it identified the issues that were most problematic, not the least of which were the investigation process, the delays, and the problems associated with customer service.

The Commission had already recognized the need to address many of the issues identified in the Cornish Report. In fact, those issues were included in the submission which the Commission itself submitted to the Task Force.

In their submission, the Commission suggested a number of initiatives that would make the organization more effective, and which would improve on delivery of service, but which would not require sweeping changes to the structure; nor would they require massive changes to the legislation itself.

Further, since the Task Force submitted its report, the Commission has added another element to its planning: A recognition that society is changing, and the ways in which discrimination is practised are becoming ever more complex. As new issues evolve, the organization must also constantly evolve, if it is to keep pace in dealing with those issues.

It is within this context that improvements to the Commission's enforcement procedures are being made. Rather than an abrupt change in structure and process — with all the problems that would accompany such a shift — the Commission is undergoing an evolution that will result in an effective organization to meet current and future issues.

As the Chief Commissioner told you when she spoke to you last week, the Commission has implemented a series of organizational initiatives that will improve productivity and customer service. The Chief Commissioner refers to this eight-point program of fundamental improvements as "change from the inside out."

In particular, the process of restructuring the Commission itself is a major challenge, and one that I acknowledge is especially difficult for an organization already facing many pressures.

Other changes, as you know, are aimed at establishing a stable and consistent basis for conducting business. The Chief Commissioner described them for you in detail last week. They include:

- Streamlining, and setting consistent standards and time lines for, investigations, within the parameters set by the Code;
- An extensive training and development program for staff, that will promote the effectiveness of the people in the organization, particularly in terms of customer service;
- Another aspect of the Commission's organizational change is to increase efficiency, productivity and accountability, and use technology to achieve those results.

In its eight-point program of change, the Commission is starting to make progress. This process of planned, measured change is helping the Commission to evolve into an organization that will keep pace with issues of equity and access. To paraphrase the Chief Commissioner, we cannot address discrimination, as it manifests itself in the twenty-first-century, using nineteenth-century solutions.

Reflecting the spirit of equity and access, one of the challenges we face in our approach to human rights complaints is the need to expand the representation of experience in appointments, both to the Commission, and to the Boards of Inquiry. To meet this need, the Government has made a series of appointments, and changes in appointments procedures, to the Commission and to the Boards of Inquiry.

Let me first describe the appointments to the Commission, which were approved by this Committee.

Heading the Commission must be one of the most difficult jobs in Ontario. The people of this province have been fortunate in that regard. People of great talent and commitment have taken on the challenge.

The Government has had the privilege of supporting very able, enthusiastic and dedicated Chief Commissioners. I would like to take this opportunity to acknowledge them, for without their inspiration and leadership, the Commission would be diminished:

- Catherine Frazee was a long-serving Commissioner and, for three years, Chief Commissioner. She continues to serve the people of Ontario today as vice chair of the Workers' Compensation Appeals Tribunal.
- Fran Reid Endicott also served the Commission for some years. Her death in 1992 was a tremendous loss, not just to the Commission but to all who had the privilege of knowing her.
- Rosemary Brown, who spoke at these hearings last week and earlier this morning, was appointed Chief Commissioner only in June. She, and the other commissioners, and her dedicated staff, are making effective changes that will have a lasting impact on how the Commission does business.

We are fortunate to have the benefit of Rosemary Brown's insights and commitment to human rights, as she guides the Commission through an evolutionary process of change. This process is one that I am confident will result in a renewed Commission that is strengthened in its ability to protect the rights of all Ontarians.

Regarding appointments to the Board of Inquiry, we have made the appointments process more open, more accessible, and more reflective of Ontario's diversity. We now invite qualified persons to apply for Boards of Inquiry adjudication positions, by advertising them publicly -- and positions are now also advertised outside the so-called mainstream media.

Similarly, we have sought, in appointments to the Commission, broad experience and new perspectives.

Now, for the first time, we have business representation on the Commission in the person of an executive of Stelco. And more recently, we have appointed persons who bring an understanding of gay or lesbian viewpoints, to the Commission.

In all these appointments, we are seeking to ensure we understand, and can address, contemporary issues of discrimination.

The Government also moved quickly, upon taking office, to support the Boards of Inquiry at a much more basic level. We have provided them, for the first time, with a permanent infrastructure to optimize their function, including a hearing room and support staff.

We also created the position of Chief of the Boards of Inquiry Panel, who oversees panellists' workloads, and who helps them with training and advice.

All these things are contributing to the continuing development of an expert panel of human rights adjudicators.

I understand there were some 116,000 inquiries to the Commission last year. Of those, only some two per cent in fact resulted in formal complaints being filed. But I think the numbers speak eloquently of the public perception of the Commission as a resource many people turn to first, when seeking information or a solution.

I believe that the implementation of a wider framework of approaches to equity and access will support and complement the Commission.

Included in those approaches is the Employment Equity Act, which received Third Reading, and Royal Assent, in December.

This Act will pro-actively address systemic discrimination in the workplace, as experienced by four groups that have been the most disadvantaged in employment.

When the Employment Equity Act is proclaimed, the Employment Equity Commission and the Employment Equity Tribunal will be formally established. They will ensure we have the infrastructure and expertise we need to support effective implementation of the Act in Ontario's workplaces.

The work of the Human Rights Commission, and of the Employment Equity Commission, will be complementary, reflective of the collaborative approach one would expect within an equity and access framework. More pragmatically, the harmonizing of human rights and employment equity enforcement processes may be seen in the approach we are taking with regard to complementary administrative functions.

I am pleased to inform the Committee that plans are under way to merge the administrative infrastructure of the Pay Equity Hearings Tribunal, the Human Rights Boards of Inquiry, and, when it is established, the Employment Equity Tribunal.

This merging of similar and complementary administrative functions will maximize the use of resources, facilities and systems. This means the three organizations will share office space, hearing rooms, computer systems, and equipment. Operating as a single, consolidated office, the merged administration will make optimum use of existing infrastructure and experienced staff ... it will share and save costs ... and it will provide a means for adjudicators and support staff to work in a flexible environment where the knowledge of adjudicators and conciliators can be broadened.

Madam Chair, the mandate of the Human Rights Commission is to promote and enforce the Human Rights Code. As we review the Commission's operations, I see the Commission is making genuine and determined progress in fulfilling its mandate. The staff of the Commission are working to ensure not only that the Code is enforced, but that the Commission evolves to meet emerging human rights issues and the emerging needs of the people of Ontario. I support the Commission in these endeavors.

The Commission's goal is, as I mentioned earlier, expressed in the Preamble of the Code, and again I quote: "the creation of a climate of understanding and mutual respect for the dignity and worth of each person so that each person feels a part of the community."

Madam Chair, as was stated in the 1992 Throne Speech: "No society can call itself truly fair, if some of our citizens are excluded from full participation because of discrimination..."

I believe the Commission, and the whole of the wider equity and access framework, will bring us closer to our goals — goals I know every one in this room shares.

I am very proud of the initiatives this Government has set in motion, to ensure every person who lives in Ontario is treated with their full measure of dignity and respect. I thank you for this opportunity to review our progress towards our equality objectives. Perhaps this Committee would now like to comment on how we, as legislators, can work together to make our shared vision, a reality.

(I am open to questions.)

Je crois que la commission, et l'ensemble du grand cadre d'équité et d'accès, nous rapprochera de nos objectifs, des objectifs auxquels, je le sais, toutes les personnes présentes dans cette salle souscrivent.

Je suis très fier des initiatives que le présent gouvernement a mis en branle afin de s'assurer que chacun qui vit en Ontario est traité avec toute la dignité et tout le respect qu'on lui doit. Je vous remercie de cette occasion qui m'a été donnée d'examiner les progrès que nous réalisons pour atteindre nos objectifs en matière d'égalité. Ce comité voudra peut-être présenter maintenant ses commentaires sur la façon dont nous, législateurs, pourrions collaborer afin de transformer en réalité notre vision.

(S'il y a des questions...)

À la proclamation de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la commission de l'équité d'emploi et les tribunaux d'équité d'emploi seront créés officiellement. Ainsi, nous bénéficierons de l'infrastructure et du savoir-faire dont nous avons besoin pour assurer la bonne application de la loi dans les milieux de travail de l'Ontario.

Les travaux de la Commission ontarienne des droits de la personne et de la commission de l'équité en matière d'emploi se compléteront, témoignage de la méthode de collaboration à laquelle on s'attendrait dans un cadre d'équité et d'accès. Sur le plan pragmatique, l'harmonisation des droits de la personne et des processus d'application de l'équité d'emploi s'inscrivent dans l'optique que nous adoptons pour les fonctions administratives qui se complètent.

J'ai le plaisir d'informer le Comité que l'on envisage de fusionner l'infrastructure administrative du tribunal de l'équité salariale, des commissions d'enquête des droits de la personne et, à sa création, du tribunal de l'équité en matière d'emploi.

Cette fusion de fonctions administratives semblables et complémentaires permettra de maximiser l'utilisation des ressources, des installations et des systèmes. Ainsi, les trois organismes partageront des locaux à bureaux, des salles d'audience, des systèmes informatiques et du matériel. Établie dans un seul bureau consolidé, l'administration fusionnée tirera le maximum de l'infrastructure existante et du personnel d'expérience. Elle partagera les coûts et bénéficiera des économies. Enfin, cela permettra aux arbitres et au personnel de soutien de travailler dans un cadre souple où arbitres et conciliateurs pourront élargir leurs connaissances.

Madame la Présidente, la Commission ontarienne des droits de la personne a pour mandat de promouvoir et d'appliquer le *Code des droits de la personne*. Pendant notre examen du fonctionnement de la commission, je vois que cette dernière réalise des progrès véritables et déterminés pour remplir son mandat. Le personnel de la commission s'emploie à veiller non seulement à l'application du code, mais aussi à l'évolution de la commission, pour que celle-ci soit en mesure de s'attaquer aux nouvelles questions des droits de la personne et de répondre aux nouveaux besoins du peuple ontarien. Je soutiens la commission dans ces activités-la.

La mission de la commission se trouve énoncée, comme je l'ai déjà dit, dans le préambule du code, que je cite encore une fois : «Créer un climat de compréhension et de respect mutuel de la dignité et de la valeur de toute personne de façon que chacun se sente partie intégrale de la collectivité.»

Madame la Présidente, pour reprendre le discours du trône de 1992 : «Aucune société ne peut s'appeler véritablement juste si certains de ces citoyens sont exclus d'une participation à part entière pour cause de discrimination...»

En ce qui concerne les nominations à la commission d'enquête, nous avons rendu le processus de nomination plus transparent, plus accessible et plus près de la diversité ontarienne. Nous invitons maintenant des personnes qualifiées à postuler des fonctions d'arbitre aux commissions d'enquête, par des annonces publiques et, dernièrement, par des annonces en dehors des principaux médias.

En outre, nous avons recherché, dans les nominations à la commission, une large expérience et de nouvelles perspectives.

Maintenant, pour la première fois, nous comptons à la commission des représentants des milieux d'affaires en la personne d'un cadre de Stelco. Et récemment, nous avons nommé des personnes qui apportent à la commission le point de vue des gays et des lesbiennes.

Dans toutes ces nominations, nous cherchons à être sûrs de bien comprendre et de résoudre les questions contemporaines de discrimination.

De plus, le gouvernement, dès son entrée en fonction, a accordé son soutien aux commissions d'enquête à un niveau élémentaire. Nous leur avons fourni, pour la première fois, une infrastructure permanente afin d'optimiser leurs fonctions, notamment une salle d'audience et un personnel de soutien.

Nous avons également créé le poste du chef des groupes constituant les commissions d'enquête, qui supervise le volume de travail des enquêteurs et qui donne une formation et des conseils.

Voilà autant d'initiatives qui contribuent à l'évolution soutenue d'un tribunal d'arbitres experts en matière des droits de la personne.

Je crois savoir qu'environ 116 000 demandes ont été présentées à la commission l'année dernière. Parmi celles-ci, 2 pour 100 seulement se sont traduites par le dépôt d'une plainte officielle. J'estime cependant que ces nombres montrent sans équivoque que le public voit la commission comme une ressource à laquelle il peut s'adresser en premier lieu pour obtenir des renseignements ou une solution.

J'estime que l'élargissement du cadre des méthodes à employer pour favoriser l'équité et l'accès soutiendra la commission et facilitera ses travaux.

Parmi ces méthodes, mentionnons la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, qui a été passée en troisième lecture et qui a reçu l'assentiment royal en décembre.

Cette loi s'attaquera activement à la discrimination systémique en milieu de travail éprouvée par quatre groupes qui se sont avérés les plus désavantagés en matière d'emploi.

Dans son programme de changements en huit points, la commission commence à réaliser des progrès. Le processus de changement planifié et cadencé lui permet, en effet, de se transformer en un organisme qui suivra de près les questions d'équité et d'accès. Pour paraphraser les paroles de la commissaire en chef, nous ne pourrions pas employer des solutions du XIX^e siècle pour venir à bout de la discrimination telle qu'elle se manifestera au XXI^e siècle.

Signe de l'esprit d'équité et d'accès, l'un des défis que nous devons relever dans notre façon d'envisager les plaintes relatives aux droits de la personne est la nécessité d'accroître la représentation de personnes d'expérience lors des nominations, à la commission et aux commissions d'enquête. Pour répondre à ce besoin, le gouvernement a fait une série de nominations et a apporté des changements aux règles de nomination, tant à la commission qu'aux commissions d'enquête.

Permettez-moi de décrire d'abord les nominations à la commission que le présent comité a approuvées.

La présidence de la commission est sans contredit est l'une des fonctions les plus difficiles en Ontario. La population de notre province peut se compter heureuse sur ce point. Des personnes très douées et très engagées ont relevé le défi.

Le gouvernement a eu le privilège d'accorder son soutien à des commissaires en chef très capables, enthousiastes et dévoués. J'aimerais donc souligner leurs réalisations, car sans leur inspiration et leur esprit d'initiative, la commission serait diminuée :

- Catherine Frazee était commissaire pendant longtemps et, pendant trois ans, commissaire en chef. Elle continue de servir la population de l'Ontario aujourd'hui comme vice-présidente du conseil du tribunal d'appel de l'indemnisation des accidents du travail.
- Fran Reid Endicott a également servi la commission pendant quelques années. Son décès en 1992 fut une perte énorme, non seulement pour la commission, mais aussi pour ceux et celles qui ont eu le privilège de la connaître.

- Rosemary Brown, qui a pris la parole lors de ces audiences la semaine dernière et plus tôt ce matin, a été nommée commissaire en chef au mois de juin seulement. Elle, et les autres commissaires, ainsi que son personnel dévoué, sont en train d'adopter des changements efficaces qui auront un effet permanent sur le fonctionnement de la commission.

Nous pouvons nous compter heureux d'avoir le bénéfice de l'intelligence de Rosemary Brown et de son engagement dans le domaine des droits de la personne pendant qu'elle guide la commission à travers le processus de changement évolutif. Ce processus, j'en suis sûr, débouchera sur une commission renouvelée qui sera mieux en mesure de protéger les droits des Ontariennes et Ontariens.

La commission avait déjà reconnu le besoin de résoudre un grand nombre de problèmes relevés dans le rapport Cornish. De fait, ces points faisaient partie des observations présentées par la commission elle-même au groupe d'étude.

Dans ses observations, la commission avait proposé des initiatives qui auraient pour effet de rendre l'organisme plus efficace et d'améliorer la prestation des services, sans pour autant entraîner des modifications de structure radicales, ni des changements en profondeur de la loi elle-même.

En outre, depuis le dépôt du rapport du groupe d'étude, la commission a incorporé un autre élément dans sa planification. La notion que la société ne cesse de se transformer et que les formes que prend la discrimination deviennent de plus en plus complexes. Devant l'évolution de nouvelles questions, l'organisme doit évoluer sans cesse lui aussi pour pouvoir s'attaquer à ces questions.

C'est dans ce contexte-là que s'opèrent les améliorations au processus d'application suivi par la commission. Plutôt que de passer par un changement brutal de la structure et du processus, avec tous les problèmes que cela entraînerait, la commission subit une évolution qui se traduira par la création d'un organisme efficace, capable de faire face aux problèmes de l'heure et de l'avenir.

Comme la commissaire en chef vous l'a dit lors de son exposé devant vous, la semaine dernière, la commission a adopté une série d'initiatives organisationnelles qui se traduiront par l'amélioration de la productivité et du service à la clientèle. La commissaire en chef qualifie ce programme en huit points de «changement depuis l'intérieur».

En particulier, le processus de restructuration de la commission elle-même constitue un défi de taille, et je reconnais qu'il peut s'avérer pénible pour un organisme déjà soumis à de nombreuses pressions.

D'autres changements, comme vous le savez, visent à jeter des bases stables et permanentes pour le déroulement des activités de la commission. La commissaire en chef vous en a donné une description détaillée la semaine dernière, à savoir :

- La rationalisation et l'uniformisation des normes et des délais pour les enquêtes, et ce dans les paramètres établis par le code;
- La création d'un vaste programme de formation et de perfectionnement pour le personnel, afin de favoriser leur efficacité au sein de l'organisme, surtout en ce qui touche le service à la clientèle;

Enfin, sur le plan organisationnel, la décision d'augmenter l'efficacité, la productivité et l'obligation redditionnelle et de faire appel à la technologie pour y parvenir.

résoudre cette question. Moins d'un an après être entrés en fonction, nous avons mis en place une stratégie globale qui avait pour objectifs :

- primo, de résoudre les arriérés de plus de 1 000 dossiers de longue date;
- secundo, d'apporter notre soutien aux commissions d'enquête saisies des causes;
- tertio, de réaliser une solide réorganisation visant à consolider la capacité de la commission de protéger les droits de la personne en Ontario.

Nous avons aussi décidé d'examiner des moyens d'améliorer les processus d'application en vertu du code.

Le soutien financier accordé par le gouvernement à cette stratégie globale a pris la forme d'un financement ponctuel de 6,4 millions de dollars sur trois ans. Un groupe de travail a été institué. Et 33 enquêteurs et conciliateurs d'expérience ont été affectés uniquement à l'élimination des arriérés, les dossiers les plus anciens recevant la priorité.

De plus, la commission a entrepris d'examiner la solidité et l'efficacité de l'organisme. Un comité s'est penché sur ces questions et a établi un rapport. Celui-ci constituait la base du programme de changement planifié en huit points récemment adopté, auquel la commissaire en chef a fait allusion la semaine dernière.

En ce qui concerne les 6,4 millions de dollars octroyés pour l'élimination des arriérés, il n'a fallu que 5,2 millions de dollars; 4,6 millions de dollars ont été dépensés par la commission et les 600 000 \$ qui restent par les commissions d'enquête. Le restant revient au Fonds de revenu consolidé.

La commissaire en chef a déjà présenté au Comité un compte rendu officiel des excellents résultats obtenus grâce à la stratégie de la gestion des cas. Soulignons que vers la fin de mars 1994, la dernière tranche des 202 affaires arriérées confiées au groupe de travail de la commission sera classée.

Comme je l'ai déjà souligné, le gouvernement a aussi entrepris d'examiner les processus d'application du code. Lors de la création d'un groupe d'étude sur cette question, j'ai nommé à sa présidence une des avocates les plus expérimentées et les plus capables de la province en matière de droits de la personne, Mary Cornish. Elle et les membres du groupe d'étude, Ratna Omidvar et Rick Miles, ont eu la difficile tâche d'examiner les procédures du code, de mener des consultations publiques poussées et de rédiger un rapport.

Le rapport présentait un examen approfondi de la question. Il proposait des réformes radicales et envisageait l'application dans une optique qui s'écarterait résolument des méthodes actuelles. Il donnait une excellente idée de la façon dont le code était appliqué à l'époque. En outre, il cernait les questions les plus problématiques, dont le processus d'enquête, les retards et le service à la clientèle.

- L'Ontario s'est montré encore une fois à l'avant-garde du pays, du fait qu'il était la première province à signer, avec les Premières Nations de l'Ontario, une Déclaration de relations politiques qui reconnaît officiellement le droit inhérent de ces dernières à l'autonomie.

- La Loi de 1992 sur l'intervention imposera la nomination de défenseurs qui aideront des adultes vulnérables à assurer le respect de leurs droits.

- Parmi les autres initiatives du présent gouvernement qui s'inscrivent dans notre programme d'équité, soulignons la Table ronde du Conseil des ministres sur l'antiracisme à laquelle, en tant que ministre des Affaires civiles, j'ai l'honneur de présider. Je suis également chargée du Secrétariat ontarien à l'antiracisme, qui s'occupe des questions de racisme dans tous les secteurs de la société.

- Notre initiative d'Accès aux professions et aux métiers constitue une stratégie visant à surmonter les barrières systémiques qui s'élèvent devant les personnes diplômées ou formées à l'extérieur de l'Ontario qui tentent d'avoir accès à leur profession ou métier dans notre province.

- Autre point qui favorise notre programme d'équité : les dispositions en matière d'équité des salaires de l'Ontario sont parmi les plus progressistes au monde pour redresser le peu de valeur accordée aux métiers traditionnellement exercés par les femmes.

- Le projet de loi 79 est récemment passé en troisième lecture et a reçu l'assentiment royal. La Loi sur l'équité en matière d'emploi a pour but de s'attaquer à la discrimination systémique en milieu de travail.

Le gouvernement, par la création d'un cadre global visant à favoriser l'équité et l'accès, donnera à l'Ontario les moyens de continuer à jouer un rôle de chef de file dans la protection des citoyens contre la discrimination.

Pour la création de ce cadre, il nous faut admettre que notre société ne cesse d'évoluer. Les perceptions changent, tout comme les attitudes et les besoins. Comme notre société se transforme, il faut changer aussi les moyens que nous employons pour lutter contre les types de discrimination auxquels font face les membres de notre société. Les mécanismes que nous employons pour traiter les questions d'équité et d'accès ne cesseront jamais d'évoluer.

Le fait que la commission comprend bien le caractère évolutif des transformations de substance et le cadre élargi où s'exerceront l'équité et l'accès a marqué l'orientation qu'elle suit actuellement pour résoudre des problèmes de longue date et se préparer à relever de nouveaux défis.

Le sérieux problème du volume de travail à la commission est bien connu du présent comité. Après son entrée en fonction, le gouvernement a fait diligence pour aider la commission à

Madame la Présidente, membres du comité, j'ai le plaisir de me présenter devant vous ce matin pour contribuer à l'examen des activités de la Commission ontarienne des droits de la personne.

Comme vous le savez, l'Ontario était la première province du Canada à créer un *Code des droits de la personne*. Elle a joué un rôle phare à ce sujet il y a plus de 30 ans et, de nos jours, des décideurs d'autres territoires viennent ici s'inspirer de notre savoir-faire pour établir leurs propres lois dans un domaine qui représente une valeur tout à fait fondamentale : le droit de vivre sans discrimination.

Permettez-moi de citer le préambule du code : « L'Ontario a pour principe de reconnaître la dignité et la valeur de toute personne et d'assurer à tous les mêmes droits et les mêmes chances sans discrimination. » (Fin de la citation.)

Ontariennes et Ontariens peuvent se targuer de cet énoncé clair d'équité et de justice. Il s'agit là d'une valeur fondamentale... d'une valeur dont le présent gouvernement s'inspire pendant l'élaboration de son programme d'équité et d'accès à l'information.

La commission est un organisme indépendant. Ce statut d'indépendance est, selon moi, d'une importance critique pour permettre à la commission de remplir son mandat, à savoir appliquer le *Code des droits de la personne*. C'est là, sans contredit, l'une des tâches les plus importantes d'un organisme public : la protection des droits de la personne de toutes les Ontariennes et de tous les Ontariens.

Ma responsabilité, et mon privilège, en tant que ministre chargée des droits de la personne, est d'assister la commission dans l'exécution de ce mandat.

Je me réunis régulièrement avec la commissaire en chef. Celle-ci me renseigne sur la planification et le rendement de la commission. Notre responsabilité conjointe est de veiller au bon fonctionnement de la commission.

À ce sujet, je tiens à vous parler des mesures que le gouvernement a prises pour permettre à la commission de remplir son mandat.

Depuis l'entrée en fonction du présent gouvernement, nous avons travaillé sans relâche pour respecter notre engagement en matière d'équité et de justice. Nous sommes en voie de mettre en place un cadre d'accès dans lequel la commission joue un rôle central, voire critique.

Nous nous attachons à mettre en application un ensemble global et équilibré de méthodes afin de favoriser le traitement équitable de toutes les Ontariennes et de tous les Ontariens. Voici quelques-unes des initiatives entreprises par le présent gouvernement :

**ANNEXE AU RAPPORT SUR LA COMMISSION ONTARIENNE
DES DROITS DE LA PERSONNE**

commission de l'équité en matière d'emploi, bon nombre des plaintes dans le domaine des droits de la personne déposées jusqu'à présent devant la Commission ontarienne des droits de la personne passeront à la Commission sur l'équité en matière d'emploi.

Par conséquent, le Comité présente la recommandation suivante :

42. Il faut que le gouvernement de l'Ontario mette en application, aussitôt que possible, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et ses règlements.

La réforme administrative

Dans les notes préparées pour sa comparution devant le comité, M^{me} Ziembra a annoncé l'adoption d'un projet visant à fusionner l'infrastructure administrative du Tribunal de

l'équité salariale, celle des commissions d'enquête établie en application du *Code des droits de la personne* de l'Ontario et celle du nouveau tribunal d'équité d'emploi. Résultat : les trois organismes partageront des locaux à bureaux, des salles d'audience, des systèmes informatiques et du matériel. La ministre a fait valoir que la fusion de fonctions

administratives qui se ressemblent et se complètent permettra de tirer le maximum des ressources et des installations et, partant, de réaliser des économies d'argent. Autre avantage : les arbitres et autres professionnels peuvent mettre en commun leurs connaissances et élargir leur expérience.

Le Comité accueille avec intérêt cette initiative visant à regrouper les ressources et à économiser des fonds publics rares, et il appuie les efforts de la ministre.

Le gouvernement n'a pas encore proclamé la loi, ni diffusé les règlements qui stipuleront en détail son application dans la province. Le Comité pense qu'après la création de la l'équité d'emploi, au sujet de ses projets de mise en application de la loi.

Le Comité a entendu le témoignage de M^{me} Juanita Westmoreland-Traoré, commissaire à La Loi sur l'équité en matière d'emploi a été adoptée par l'Assemblée législative en fin 1993.

L'équité en matière d'emploi

41. Il faut que le gouvernement de l'Ontario, par l'entremise de la ministre des Affaires civiles, présente au Comité une réponse par écrit au rapport Cornish. Il faut que cette réponse fasse état des recommandations que le gouvernement a adoptées et de la façon dont elles ont été appliquées.

Par conséquent, le Comité présente la recommandation suivante :

Le Comité fait valoir que le rapport Cornish a suscité de nombreuses attentes en matière de réformes parmi les défenseurs des droits de la personne. De nombreux témoins qui se sont présentés devant le Comité ont posé des questions sur l'état actuel du rapport et sur son sort au sein de la bureaucratie gouvernementale. Le Comité estime que ces défenseurs (sans mentionner M^{me} Cornish et les autres membres du groupe d'étude) méritent une réponse officielle. rapport.)

Les membres ont demandé à la ministre des Affaires civiles quelle était la position du gouvernement à propos du rapport Cornish. M^{me} Ziemba a fait savoir qu'à son avis le rapport présentait un «bon cadre» pour permettre à la commission de s'adapter aux défis qui la confrontent, et que certaines des recommandations du rapport ont déjà été adoptées. (Les observations de la ministre publiées au *Hansard* étaient une version abrégée des notes d'un exposé qu'elle a donné devant le Comité. Un exemplaire de ces notes est joint au présent rapport.)

Par conséquent, le Comité présente la recommandation suivante :

40. Il faut que le gouvernement réexamine la façon dont il nomme les membres à la Commission ontarienne des droits de la personne, afin de garantir que les personnes désignées évoquent bien la diversité des particuliers et des groupes qui font des appels devant la Commission et qui sont assujettis à ses décisions.

M. Jutiansz a rappelé que les commissaires (à part le commissaire en chef) sont nommés à temps partiel, ce qui les empêche d'acquérir l'expérience nécessaire pour prendre de bonnes décisions sur les dossiers que leur confie le personnel de la commission. Il fait valoir que, lorsque ces personnes ont acquis de l'expérience et du savoir-faire, elles ne peuvent mettre pleinement en application les connaissances acquises, étant limitées par la condition des deux mandats.

Le Comité fait remarquer toutefois que le *Code des droits de la personne* de l'Ontario n'interdit pas au gouvernement de nommer des commissaires pendant plus de deux mandats. Il recommande que le gouvernement examine des moyens pour mettre mieux à profit l'expérience et le savoir-faire acquis par les commissaires.

Le rapport Cornish

Pendant le déroulement des audiences du Comité, les membres ont bien compris que le rapport Cornish avait suscité beaucoup de commentaires et de soutien chez les défenseurs, praticiens et avocats qui oeuvrent dans le domaine des droits de la personne. La presque totalité des témoins qui se sont présentés devant le Comité ont fait des commentaires favorables à ce sujet à différents degrés. Manifestement, bon nombre d'autres spécialistes du domaine se rallient à l'analyse principale de l'application des droits de la personne en Ontario qui fait l'objet du rapport, même s'ils n'acceptent pas telle ou telle recommandation.

- Bhasasheeb Ubale, ancien membre de la Commission ontarienne des droits de la personne et de la Commission canadienne des droits de la personne, s'est présentée devant le Comité et a réitéré les points de vue sur la mise en application des droits de la personne qu'il avait exprimés lors d'une comparution antérieure en octobre 1989 et dans son livre *The Politics of Exclusion*. Il recommande la mise sur pied de commissions régionales des droits de la personne à travers la province, chargées de traiter des plaintes déposées dans le cadre du code. Cette réforme donnerait à la commission la faculté d'accorder toute son attention à la discrimination systémique. Les plaignants auraient le droit d'interjeter appel des décisions des nouvelles commissions régionales devant la Commission ontarienne des droits de la personne.

Le Comité n'est pas en faveur de ces recommandations.

La composition de la commission

Le Comité a demandé à M^{me} Brown si, selon elle, la composition de la commission évoquait bien la diversité de la société ontarienne.

M^{me} Brown a répondu que la Commission devrait augmenter le nombre de membres

bilingues. De plus, elle rappelle que la Commission avait invité les Premières Nations à

recommander un représentant pour siéger dans son sein.

Selon certains membres, la commission ne saurait s'acquitter de sa tâche que si elle jouit

d'une réputation d'impartialité et de neutralité. Aussi est-il important que sa composition soit équilibrée. Si, en effet, le public croit que la composition de la commission penche en

faveur des plaignants ou des intimés, sa crédibilité en souffrira. Par exemple, on ne compte actuellement parmi les neuf commissaires qu'un seul représentant des employeurs, malgré le fait que ces derniers sont souvent les intimés désignés dans les plaintes déposées devant la

commission.

À cause de ces rôles contradictoires, de préciser les témoins, les responsables des enquêtes ont de la peine à rester neutres vis-à-vis des plaignants et des intimes. Le CDEI affirme, par exemple, que les enquêteurs chargés de «liquider des dossiers» poussent parfois les plaignants à accepter des règlements peu satisfaisants. En revanche, comme nous venons de le souligner, d'autres témoins ont déclaré que l'appui juridique que la commission donne aux plaignants à l'étape de la commission d'enquête représente un préjugé organisationnel contre les intimes, ce qui parfois entraîne le phénomène dit des «règlements de nuisance». Selon Malcolm MacKillop, on est en présence d'un conflit d'intérêt inhérent lorsque le même préposé de la commission occupe la fonction de médiateur et ensuite celle d'enquêteur. La séparation de ces deux rôles permettrait de garantir l'impartialité des responsables des enquêtes et d'améliorer la réputation de la commission auprès des employeurs et des fournisseurs de services.

Le Comité ne peut se ranger à cette analyse. En effet, un grand nombre d'organismes et de commissions en Ontario occupent sans problème de multiples fonctions. Les initiatives organisationnelles énoncées par M^{me} Brown mettent au premier plan la formation du personnel, notamment dans des domaines comme les relations raciales, la sensibilité culturelle et ethnique, les problèmes des handicapés et les questions syndicales. Le Comité s'attend à ce que cette formation permette, entre autres, de sensibiliser les préposés de la commission à leurs responsabilités dans le traitement des plaintes et le travail avec les plaignants et les intimes.

Voici deux exemples de changements structurels proposés par les témoins :

- Selon M. Juriansz, il ne convient plus que les décisions en matière de droits de la personne relèvent de commissions à temps partiel. Il doute de la nécessité même des commissions. Selon lui, il faudrait conserver le poste de commissaire en chef à plein temps, assorti du pouvoir de déléguer des fonctions à un personnel professionnel à plein temps. Il faudrait, en particulier, que le pouvoir de déterminer quelles seraient les causes à renvoyer à des commissions d'enquête revienne aux avocats de la commission.

Le Comité estime qu'il serait prématuré pour l'Assemblée législative d'adopter une telle loi maintenant. En effet, il s'agit là d'une question de politique publique complexe dont les ramifications sont à peine examinées en Ontario. Les législateurs ont besoin d'approfondir de beaucoup leurs connaissances à ce sujet pour pouvoir rédiger à coup sûr une loi efficace qui a des chances d'être adoptée. Le Comité rappelle que le 16 juin, l'Assemblée législative a examiné en deuxième lecture le projet de loi 168, *Loi de 1994 sur les Ontariens qui ont un handicap*, un projet de loi de député déposé par Gary Malkowski (NPD - York-Est). La tenue d'audiences publiques en comité sur ce projet de loi est la prochaine étape à franchir dans cette question complexe.

Cependant, le Comité souligne qu'il est très sensible aux problèmes qu'éprouvent les personnes handicapées et que, peut-être, il réexaminera la question s'il juge que le gouvernement ne réalise pas suffisamment de progrès pour y trouver une solution.

Un autre thème qui revient constamment dans les témoignages : la Commission ontarienne des droits de la personne remplit trop de fonctions. Pour reprendre les paroles du CDBL :

À notre avis, le mandat même de la Commission des droits de la personne conduira inévitablement à son échec. On lui a confié bien trop de fonctions à remplir à la fois. C'est trop demander à une bureaucratie du gouvernement de bien conseiller plaignants et intimés et, en même temps, d'introduire et de préparer toutes les plaintes en matière des droits de la personne dans la province, de faire enquête sur ces plaintes, d'en faire la médiation et le règlement, de déterminer le bien-fondé d'une audience, de plaider ces causes devant les commissions et les tribunaux, et de régler les renseignements au public et les plans d'action sur toutes les questions de discrimination systémique dans la province.

(Voir : Ontario, Assemblée législative, Comité permanent des organismes gouvernementaux, *Hansard : Journal officiel des débats*, 35^e Parlement, 3^e session (2 février 1994) : A-477).

signalés au comité, du fait que l'organisation de la commission présente des défauts fondamentaux.

D'après ces témoignages, le modèle d'approbation des droits de la personne suivi par la commission (le règlement de plaintes au cas par cas) ne convient guère à la lutte contre la discrimination systémique et à l'élaboration de grandes questions d'orientation. Comme l'a fait remarquer Brian Shell des Métallurgistes unis, la victoire, devant la commission, d'un plaignant qui s'est vu refuser un endroit de stationnement public à cause de son handicap ne garantit nullement la transformation des terrains de stationnement publics à travers la province en fonction des besoins d'autres Ontariens atteints d'un handicap. Le modèle de décision se prête mal à la lutte contre le phénomène de la discrimination systémique, qui constitue souvent la cause fondamentale de toute une kyrielle de plaintes individuelles déposées devant la commission.

La plupart des témoins ont exhorté la commission à consacrer davantage de ressources à la lutte contre la discrimination systémique. Ainsi :

- Mary Eberts a recommandé que la commission investisse du temps et des ressources dans la prise de contact avec des groupes industriels, secteur par secteur, pour les persuader à appliquer le *Code des droits de la personne*.

Le Comité accepte cette recommandation.

- Le CDDH a proposé que le gouvernement adopte une loi pour les Ontariens handicapés qui fixerait des normes réglementaires provinciales pour le respect des besoins des personnes atteintes de handicaps. Ainsi, on éviterait la nécessité de déposer devant la commission d'innombrables plaintes portant sur des allégations de discrimination pour cause de handicap.

L'influence de ces groupes pour le règlement des plaintes. Elle a fait valoir qu'en vertu du code, c'est à la commission qu'il appartient de donner suite aux plaintes, et que le fait de permettre aux groupes de défense de participer au processus d'enquête risque de compromettre la neutralité de la commission vis-à-vis des plaignants et des intimés.

Le Comité ne pense pas que les groupes communautaires doivent jouer un rôle officiel dans le règlement des plaintes. En effet, une telle innovation risque de nuire profondément au caractère de la commission en tant qu'organisme judiciaire neutre qui cherche à résoudre sans formalité des plaintes qui lui sont présentées avant de les soumettre à un processus quasi-judiciaire.

Le Comité estime, cependant, qu'il y a lieu d'améliorer les liens qui existent entre la commission et les collectivités auxquelles ses services sont destinés.

Par conséquent, le Comité présente les recommandations suivantes :

38. Il faut que la Commission ontarienne des droits de la personne s'attache à élaborer et à mettre en application une bonne stratégie en matière de relations publiques et de communications.
39. Il faut que la Commission ontarienne des droits de la personne veille à la bonne documentation de chaque cas et à l'accessibilité de ces renseignements tant au plaignant qu'à l'intimé.

Les changements structurels

De nombreux témoins croient que la cause des droits de la personne en Ontario serait le mieux servie par un remaniement structurel complet de la Commission ontarienne des droits de la personne. Selon eux, les réformes internes lancées par M^{me} Brown, si bien intentionnées soient-elles, manqueront fatalement de résoudre les problèmes qu'ils ont

diminution, la commission ontarienne des droits de la personne avait tout lieu de mieux exploiter les organismes communautaires ayant des connaissances en matière de droits de la personne. Elle a rappelé que ces organismes apportent les contributions suivantes :

- remplir une fonction de présélection, du fait qu'ils donnent aux plaignants des conseils sur le bien-fondé de leur cause;
- faire bénéficier les plaignants de recherche et de savoir-faire sur les points en litige;
- offrir un soutien aux plaignants qui s'estiment lésés par la paperasserie et les lourdeurs administratives de la commission.

M^{me} Mock estime que les organismes communautaires peuvent remplir une fonction consultative devant les clients et devant la commission elle-même, ce qui se traduirait par l'équité d'accès à l'information et par un gain de temps pour la commission, surtout lorsque le fond des connaissances parmi les travailleurs sociaux est moindre que celui des agences communautaires à cause du roulement de la main-d'oeuvre.

M^{me} Mock propose que la commission puisse :

- donner aux organismes communautaires un meilleur accès à tout le processus en leur permettant de prendre la défense de plaignants méritoires et en autorisant des interventions de tiers;
- soutenir, autant que possible, les organismes communautaires dans la prestation des services aux plaignants, aux intimés et même à la commission elle-même.

Le Comité a demandé à M^{me} Brown de répondre à cette recommandation pendant sa deuxième comparution devant le comité permanent le 9 février. Elle a fait remarquer que les groupes communautaires collaboreront déjà de près avec la commission dans l'élaboration d'une politique générale. Elle a cependant émis des réserves sur l'élargissement de

ôterait un fardeau considérable à la commission et à son personnel, et leur permettrait de se pencher sur des causes difficiles et compliquées qui probablement serviraient mieux l'intérêt du public. Elle permettrait en outre de libérer du temps et des ressources pour le traitement des cas de discrimination systémique.

Le comité ne se range pas à cette recommandation, pour la raison évoquée à la page 84 en réponse à la recommandation du droit à une audience. Il estime que les réformes actuelles, jointes aux recommandations du présent rapport, offrent une solution satisfaisante aux problèmes signalés par les témoins. Sans compter que cette recommandation aurait pour effet de créer un processus judiciaire parallèle au système existant.

Le rôle des organismes communautaires

Plusieurs témoins ont préconisé l'élargissement du soutien aux organismes communautaires sur le plan de l'application des droits de la personne. De l'avis du CDÉL, si le code était modifié pour permettre aux plaignants de passer directement à une audience, il faudrait déléguer aux groupes de défense communautaire une partie des fonctions qui incombent actuellement à la commission ontarienne des droits de la personne. En effet, lorsque le CDÉL aide un plaignant, il constate souvent que le dossier du cas constitué par la commission ne fait que recouper le travail déjà accompli par son personnel au nom de ce même plaignant. En outre, le CDÉL doit souvent faire plus pour préparer des documents en réponse au dossier de la commission, lorsqu'il constate que le responsable des enquêtes de la commission a mal compris la nature de la plainte ou est mal disposé vis-à-vis de la cause. Si le plaignant a droit à une audience, le groupe de défense auquel il a demandé conseil et soutien pourrait se charger de la préparation de la cause au nom du plaignant. On gagnerait du temps, des ressources et de l'argent.

Karen Mock, directrice nationale des droits de la personne de la B'nai Brith, s'est présentée devant le comité avec Lou Ronson. Elle a soutenu qu'à une époque de ressources en

près de 50 arbitres à plein temps, qui exercent leurs fonctions dans une série de salles d'audience sur les lieux mêmes de la commission. Les audiences en matière de droit de la personne, en revanche, sont présidées par des commissions à temps partiel dans des salles de conférence d'hôtels réservées pour la journée. Selon lui, le comité permanent «manquerait à son devoir s'il ne recommandait pas au gouvernement de mettre sur pied immédiatement une commission d'enquête à plein temps constituée comme il se doit pour entendre des causes de façon permanente».

Le Comité se range à l'opinion de M. Juriensz. Il fait valoir que le projet de loi 175 apporterait une modification au code pour prévoir la création d'une commission d'enquête à plein temps.

Par conséquent, le Comité présente la recommandation suivante :

37. Il faut que le code des droits de la personne de l'Ontario soit modifié pour permettre l'institution d'une commission d'enquête permanente et à plein temps, chargée d'entendre les causes qui résultent du code.

Lou Ronson, ancien vice-président du conseil de la commission ontarienne des droits de la personne, s'est présenté devant le Comité. Selon lui, il y aurait lieu de créer l'équivalent d'un tribunal des petites créances qui compterait au maximum trois commissaires à plein temps et qui siègerait sous forme de tribunal tous les jours pour décider de causes choisies qui représentaient une importance moindre pour l'intérêt public. Il n'y aurait pas besoin que ces causes consomment les rares ressources en personnel. Le plaignant et l'intimé seraient tenus de paraître devant ce tribunal, avec un avocat s'ils le désirent. Un jugement sommaire serait rendu sur l'ensemble de la preuve présentée ou sur la crédibilité des parties.

Cette réforme permettrait d'accélérer la résolution des nombreuses causes de moindre importance avant qu'elles n'engendrent la rancune ou même ne se prêtent plus à aucune solution parce qu'il est trop tard d'en arriver à un redressement valable. Une telle procédure

participant d'une conférence préparatoire à l'audience de s'adresser directement à une commission d'enquête pour en appeler de la décision du responsable de l'enquête, car cela aurait pour effet de contourner la commission elle-même.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

36. Il faut que le personnel de la commission qui conduit une conférence préparatoire à l'audience dans les causes dont une commission d'enquête est saisie soit autorisée par la commission à interroger les parties et d'autres témoins, à examiner toutes les preuves et tous les documents applicables, à examiner le fond de la plainte, à prendre une décision et à rendre une ordonnance. Il faut qu'une partie non satisfaite de l'ordonnance puisse interjeter appel devant la commission.

De nombreux témoins ont fait valoir que les arriérés de la commission touchent également les commission d'enquête. Les statistiques que le CDFL a présentées au comité, qui sont évoquées ci-avant, font nettement ressortir que l'agencement des audiences devant une commission d'enquête accuse de sérieux retards.

M. Juriansz a fait remarquer que les commissions d'enquête se composant de membres à temps partiel nommés spécialement, habituellement des professeurs de droit. Ils essaient de fixer la tenue des audiences, avec la collaboration des avocats des parties, aux jours où ils sont libres. Inévitablement, il est difficile de tenir des audiences à brève échéance lorsque les participants ont d'autres fonctions à remplir.

Selon M. Juriansz, il était sans doute possible, à l'époque de l'adoption du *Code des droits de la personne*, en 1961, de créer des commissions spéciales et à temps partiel, chargées de décider le petit nombre de plaintes qui allaient jusqu'au stade de l'audience. Mais dans les circonstances très difficiles de 1994, il est «absolument scandaleux» qu'il n'existe pas de commission d'enquête professionnelle à plein temps chargée de statuer sur des plaintes. M. Juriansz a fait remarquer que la Commission des relations de travail de l'Ontario compte

Le Comité ne se rallie pas à cette recommandation. Il signale que la disposition de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario qui vise l'accélération de l'audience est parfois invoquée par le participant qui traite avec une partie ayant mal préparé sa cause. Le Comité estime que cette tactique ne convient pas dans des causes de droits de la personne. Il y aurait injustice si une audience en application du code avait lieu avant le déroulement de l'enquête de la commission et l'obtention de tous les faits pertinents.

Russell Juriensz fait remarquer que ce serait peu pratique de permettre à chaque plaignant de passer à une audience complète. Tant M. Juriensz que M. MacKillop estiment qu'une solution pratique serait de renforcer la conférence préparatoire à l'audience, que la commission tient déjà. Lors d'une telle conférence, les parties sont mises en présence par le personnel de la commission afin de cerner les points en litige et d'examiner la possibilité d'un règlement. M. Juriensz recommande l'élargissement de cette réunion pour permettre l'interrogation des parties et d'autres témoins et l'examen des preuves et documents. Il faut que le responsable de l'enquête ait, déjà à ce stade, le pouvoir d'étudier la plainte, de prendre une décision et de rendre une ordonnance. Si l'une ou l'autre partie n'est pas satisfaite de la décision et de l'ordonnance du responsable, elle peut interjeter appel directement devant une commission d'enquête. Cette proposition se modèle sur la procédure énoncée dans la *Loi sur l'équité salariale*. Cette dernière donne au responsable de l'enquête le pouvoir d'examiner le différend et de rendre une ordonnance, qui peut être portée en appel devant le Tribunal de l'équité salariale.

Le Comité estime que cette recommandation a du mérite. La conférence préparatoire à l'audience est devenu un outil important pour la commission, car elle vise la simplification des procédures et la bonne gestion du volume de travail. Selon les renseignements présentés à la commission, les conférences préparatoires à l'audience dans les causes portées devant une commission d'enquête affichent actuellement un taux de réussite de plus de 50 pour 100. Cette recommandation permettrait de rendre encore plus efficace l'étape de la conférence préparatoire à l'audience. Cependant, le comité ne pense pas que l'on doive permettre au

directement à une audience. Ils recommandent que les plaintes ne soient plus du ressort exclusif de la commission.

Cette recommandation permettrait de venir à bout du problème posé par les retards et les arriérés, car les plaignants auraient alors le droit de contourner entièrement la bureaucratie de la commission. Cette réforme, d'ajouter le CDDH, amènerait probablement les intimés à accepter le règlement de leur plainte plus rapidement qu'ils ne le feraient dans le cadre code actuel. À l'heure actuelle, les arriérés et les retards qu'ils entraînent n'encouragent en rien les intimés à accepter un règlement rapide.

Le Comité n'appuie pas cette recommandation. Il est convaincu que les initiatives lancées par M^{me} Brown pour la réforme des méthodes actuelles de traitement des plaintes déposées dans le cadre du code, ainsi que les recommandations du présent rapport, une fois mises en application, permettront de mieux résoudre les problèmes éprouvés jusqu'ici par les personnes qui déposent une plainte devant la commission. D'ailleurs, la recommandation présentée par les témoins aurait vraisemblablement pour effet de causer d'autres arriérés, cette fois-ci chez la commission d'enquête.

Malcolm MacKillop, avocat spécialisé en emploi qui compte une vaste clientèle dans le domaine des droits de la personne, et Brian Shell, conseiller juridique général canadien chez les métallurgistes unis d'Amérique, estiment que les dispositions de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario, qui stipule la tenue d'une audience accélérée après un délai déterminé, pourraient servir de modèle à l'application des droits de la personne. M. MacKillop recommande de donner au plaignant qui invoque le *Code des droits de la personne* le pouvoir d'accélérer le processus si l'enquête avance trop lentement, ou si un intime récalcitrant emploie des moyens dilatoires. Le processus accéléré serait également utile lorsque le plaignant tarde à fournir des renseignements ou que l'enquête de la commission prend trop de temps.

Le Comité accueille ces deux recommandations.

Enfin, des témoins ont recommandé ceci :

- Il faut que les règlements stipulent sans équivoque ce qui constitue une «contrainte excessive» dans des dossiers de logement.

Certains témoins (voir ci-dessus) estiment que la commission a adopté, pour le respect obligatoire des besoins des handicapés, des directives si généreuses qu'elles invitent activement le public à présenter des plaintes, ce qui ne fait qu'aggraver le problème du volume de travail. Il appartient donc au gouvernement, selon le Comité, de formuler une définition précise de «contrainte excessive», pour les besoins de la commission et du public.

Le Comité présente donc la recommandation suivante :

35. Il faut que la notion de «contrainte excessive» dans les causes de discrimination en matière de logement qui découlent du *Code des droits de la personne* de l'Ontario soit rédigée en termes clairs dans les règlements promulgués par le gouvernement.

Le droit à une audience

Selon le *Code des droits de la personne*, les plaintes sont du ressort exclusif de la Commission ontarienne des droits de la personne. Par conséquent, le plaignant dépend entièrement de cette dernière pour l'adoption et la bonne résolution de son grief. À titre d'exemple, seule la commission a le pouvoir de recommander au ministère la nomination d'une commission d'enquête.

Le CDDH et le CDEL affirment que la façon d'éliminer les retards agaçants avec lesquels les clients de la commission doivent composer est de permettre aux plaignants de passer

D'autres témoins ont également recommandé ceci :

- Il faut que le texte du code soit modifié afin d'interdire à la commission de traiter une plainte déposée 12 mois après la date du présumé acte de discrimination.

Le Comité ne pense pas qu'il faille modifier officiellement le code pour y incorporer cette recommandation, mais estime quand même que cette dernière présente un certain mérite.

Le Comité présente donc la recommandation suivante :

34. Il ne faut pas que la commission traite une plainte déposée 12 mois après la date du présumé acte de discrimination, sauf, exceptionnellement, si elle estime qu'il en résulterait une injustice.

Pendant la rédaction du présent rapport par le Comité, le gouvernement a déposé le projet de loi 175, la *Loi de 1994 modifiant des lois en ce qui a trait aux pratiques de gestion et aux services du gouvernement* devant l'Assemblée législative. Ce projet de loi modifie plus de 100 lois, dont le *Code des droits de la personne* de l'Ontario. Certaines de ces modifications touchent des questions que le Comité a étudiées. Le paragraphe 33 (1) du code a ordonné à la commission de s'attacher au règlement de toutes les plaintes. Or, le projet de loi 175 accorde à la commission le pouvoir discrétionnaire de ne pas amener les parties à accepter un règlement dans chaque cas, et habilite le conseil des ministres à promulguer des règlements qui précisent les critères que la commission doit suivre pour décider ou non d'amener les parties à accepter un règlement. Le Comité conseille au gouvernement de songer à incorporer cette recommandation dans les critères.

Les témoins ont également présenté les recommandations suivantes :

- Il faut que l'incorporation de nouveaux motifs dans le code revienne à l'Assemblée législative et non à la commission.

- Lorsque le plaignant a accepté le règlement de l'objet de sa plainte, il ne doit pas avoir le droit d'introduire une plainte en application du code.

élargissement considérable des pouvoirs dont elle bénéficie en vertu du code. Elle estime que c'est l'Assemblée législative, et non la commission, qui doit prendre une décision d'orientation aussi importante. Elle fait remarquer que les changements importants apportés au code ont toujours résulté d'une loi déposée par le gouvernement au pouvoir et débattue devant l'Assemblée législative, et non indirectement de décisions ponctuelles de commissions d'enquête ou d'annonces diffusées par la commission.

Les témoins qui se sont prononcés sur cette question estiment que, pour réduire les arriérés à la commission et aider cette dernière à mieux gérer son volume de travail à l'avenir, il y a lieu de l'encourager à respecter les limites de ses compétences ou de l'empêcher de les élargir de sa propre initiative. Les recommandations suivantes ont été présentées par divers témoins :

- La commission doit faire preuve de plus de rigueur dans son invocation de l'article 34 du *Code des droits de la personne*. Cet article lui donne le pouvoir de refuser de traiter la plainte dans les cas suivants :

- la plainte pourrait plutôt être traitée en vertu d'une autre loi (alinéa 34 (1) a));
- la plainte est futile, frivole, vexatoire ou faite de mauvaise foi (alinéa 34 (1) b));
- la plainte n'est pas de son ressort (alinéa 34 (1) c));

- les faits sur lesquels la plainte est fondée se sont produits plus de six mois avant son dépôt (alinéa 34 (1) d)).

Le comité se range à cette recommandation. Il note d'ailleurs que pendant le mandat de M^{me} Brown, la commission s'emploie à invoquer l'article 34 plus régulièrement.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

33. Il faut que la commission fasse preuve de plus de rigueur dans son invocation de l'article 34 du *Code des droits de la personne* de l'Ontario afin de réduire son volume de travail.

par conséquent ont une portée limitée. Contrairement à l'Assemblée législative, elle n'a pas les moyens de se lancer dans un vaste débat sur des questions sociales importantes et controversées, ni de consulter l'ensemble des groupes d'intérêt touchés.

La FRPO cite la directive fixée par la commission au sujet de la règle du «revenu minimum» comme exemple de l'élargissement abusif des attributions auquel la commission s'adonne sous l'apparence de la lutte contre la discrimination indirecte. En Ontario, les propriétaires n'acceptent habituellement les nouveaux locataires que si le loyer à payer ne dépasse pas 30 pour 100 de leur revenu. C'est la règle dite du «revenu minimum». En 1992, la commission a diffusé un document d'étude sur cette question et, en février 1993, elle a annoncé avoir demandé au ministre de nommer une commission d'enquête chargée d'entendre quatre plaintes déposées devant elle par des personnes qui prétendaient avoir été victimes de discrimination en application du code du fait qu'elles s'étaient vues refuser la location d'un logement pour des motifs d'insuffisance du revenu. La commission a fait valoir que la règle du «revenu minimum» constituait une discrimination contre des personnes à faible revenu, surtout les bénéficiaires de l'assistance sociale, les jeunes, les femmes et les personnes âgées. Tous ces groupes sont protégés par le code.

Malgré l'objectif apparent du document d'étude, qui est de jeter les bases d'une consultation avec les propriétaires et les locataires sur la question, aucun propriétaire ni organisme de propriétaires, selon la FRPO, n'a été consulté pendant sa préparation. La version finale du document a été expédiée à trois groupes de propriétaires à Toronto une semaine avant une réunion fixée unilatéralement par la commission. Voilà la seule tentative de consultation avec les propriétaires dans la province avant que la commission ne demande la mise sur pied d'une commission d'enquête.

La FRPO a fait valoir que le *Code des droits de la personne* de l'Ontario ne désigne pas expressément les personnes à faible revenu en tant que groupe protégé par les dispositions du code. À son avis, la position adoptée par la commission à ce sujet équivaut à un

risque de banaliser ce motif illicite de discrimination (se reporter à la cause *Ouinette c. Lily Cups Ltd.* (1990), 12 C.H.R.R. D/11), pour que la commission adopte des directives qui limitent les affections pouvant être assimilées à des «handicaps» en vertu du code.

● Malgré la décision rendue dans la cause *Lily Cups*, la commission a adopté des directives extrêmement larges pour l'obligation de tenir compte des besoins des handicapés. En effet, pour respecter ces normes, l'employeur, le propriétaire ou le fournisseur de service serait presque réduit à avoir à approuver qu'il était au bord de la faillite pour pouvoir prétendre que le coût de l'adaptation aux besoins des handicapés était trop élevé (voir *Les directives pour l'évaluation des besoins en matière d'adaptation des personnes handicapées*). (Le représentant de l'AMC qui s'est présentée devant le Comité a également émis des plaintes à ce sujet.) Par l'adoption d'un si vaste champ d'application pour les cas de contrainte excessive, que les employeurs auront de la peine à respecter, la commission ne fait que multiplier le nombre de plaintes qu'elle devra régler.

● La commission a décidé d'accueillir une plainte déposée par deux femmes qui s'objectaient à la vente de revues pornographiques par le dépanneur du coin. Celui-ci s'était conformé au règlement municipal en matière d'étalage de ces revues et n'entreignait pas la loi fédérale. Si, de l'avis des plaignantes, ces normes étaient inappropriées, elles auraient dû faire pression sur leur député pour faire changer la loi. Conclusion : si la commission décide de jouer le rôle d'arbitre de questions sociales, surtout de celles que les administrations élues ont déjà réglées, elle fera augmenter inévitablement ses arrières.

La FRPO a également soulevé la question des compétences pendant sa comparution devant le comité. Elle se dit peu satisfaite de la façon dont la commission donne suite aux plaintes portant sur de présumés actes de discrimination perpétrés par les propriétaires, en application de la disposition de la discrimination indirecte prévue par le *Code des droits de la personne*. Selon elle, la notion de la discrimination indirecte, contrairement à celle de la discrimination directe, est vague et fait intervenir des questions essentiellement politiques, et non juridiques. Lorsque la commission statue sur des plaintes de discrimination indirecte, on lui demande effectivement de se prononcer sur toute une série de questions sociales sans avoir reçu de l'Assemblée législative des directives explicites à ce sujet. Un organisme judiciaire comme la commission n'est pas le meilleur forum pour le règlement de telles questions. La commission s'occupe de plaintes à titre individuel dans le contexte de situations précises, qui

proposée est insuffisante et le recours à des remèdes systémiques au problème mis en lumière par la plainte est impossible.

Les projets de réforme

Le comité estime que M^{me} Brown et ses collègues ont déployé des efforts louables pour amorcer la résolution du problème des arriérés. À leur avis, il revient maintenant à la commission d'apprendre à mieux exploiter ses ressources existantes (qui, dans le contexte économique actuel, n'augmenteront vraisemblablement pas), afin de s'attaquer aux dossiers les plus importants, de donner satisfaction rapidement aux plaignants, et de réduire les arriérés.

Le Comité croit que le gouvernement aurait tout intérêt à examiner une bonne partie des observations et recommandations de réforme présentées par les témoins.

Les compétences de la commission

Russell Juriensz, ancien administrateur de la direction juridique à la Commission canadienne des droits de la personne et maintenant avocat en droit de la personne établi à son propre compte, a affirmé devant le Comité que, selon lui, la commission a la «soif d'étendre son domaine de compétences». Ce comportement expansionniste entraîne inévitablement, estime-t-il, des arriérés. Il présente les exemples suivants :

- Depuis quelques années, la discrimination pour cause de handicap est le motif le plus courant des plaintes déposées devant la commission. Cette dernière n'impose guère de limite aux genres d'affections qui pourraient constituer un handicap. Dans un document publié en 1989 *Policy Regarding Disability-Related Absenteeism From The Workplace*, la commission fait valoir qu'un «handicap» englobe à peu près n'importe quelle maladie ou blessure, quelle qu'en soit la gravité ou la durée. La définition s'applique, par exemple, à des affections légères comme le rhume ou la grippe (p. 5). Il a fallu la mise sur pied d'une commission d'enquête qui prenne à part la commission pour son interprétation généreuse du mot de «handicap», qui selon elle

la commission est traduite devant les tribunaux, elle fait face de plus en plus à un de longs retards et l'absence d'équité de procédure. M^{me} Eberts souligne que les juges ne sont plus disposés à donner à la commission le bénéfice du doute lorsque les décisions de cette dernière sont contestées devant les tribunaux. Elle craint que les attitudes négatives des juges vis-à-vis de la commission ne risquent de nuire à leur attitude envers la loi des droits de la personne.

Le Comité a également entendu le témoignage d'un certain nombre de grands avocats en matière d'emploi, d'un représentant de l'Association des manufacturiers canadiens (AMC) et des membres de la Fair Rental Policy Organization of Ontario (FRPO). Ils font valoir que certains employeurs, dans le cas d'une plainte présentée dans leur lieu de travail, cherchent à résoudre aussi rapidement que possible en proposant l'indemnisation monétaire minimum acceptable, méthode dite du «règlement de nuisance». (Certains membres du Comité ont fait remarquer que des employeurs de leur circonscription avaient également porté cette question à leur attention.) Mais, contrairement au CDÉL, ces témoins étaient d'avis que c'était la

nature du processus d'enquête lui-même qui poussait les employeurs à adopter cette stratégie, et non la pression exercée par les responsables de la commission. En effet, les employeurs considéraient l'enquête comme un processus très long, public et probablement coûteux. Les témoins ont fait valoir que, lorsque la plainte arrive devant une commission d'enquête, la commission devient l'avocat du plaignant et prend à sa charge tous les frais juridiques, tandis que les intimés doivent assurer leur défense à leurs propres frais. Devant cette perspective, bon nombre d'employeurs se sentent obligés de proposer un «règlement de nuisance» pour mettre fin à la plainte.

Les employeurs trouvent cette façon de procéder injuste, étant donné qu'il s'agit d'une contrainte. Selon le CDÉL, les plaignants ne sont pas contents non plus des «règlements de nuisance», car les employeurs ne sont pas obligés d'accepter la responsabilité, l'indemnité

tomber dans la catégorie des plaintes déposées auprès de la commission qui remontent à plus de trois ans.

M. Baker conteste l'affirmation de M^{me} Brown, selon laquelle les efforts déployés par la commission pour réduire les arriérées constituent un «petit miracle». Il a présenté les observations suivantes qui, d'après lui, traduisent la «dure réalité» :

- Le CDDH a constaté une hausse du nombre des personnes à qui le personnel de la commission déconseille de déposer une plainte devant la commission. Ce comportement témoigne du manque de formation chez ce personnel dans le domaine des handicaps, et de la stratégie interne visant la gestion du volume du travail.
- La commission donne une interprétation restrictive des termes du code afin de limiter le nombre de plaintes pour cause de handicap qu'elle doit prendre en charge.
- Les responsables des enquêtes font pression sur les plaignants afin d'adapter des règlements excessivement faibles. Ils poussent les plaignants à accepter des «règlements de nuisance» proposés par les employeurs qui cherchent simplement le moyen le moins coûteux et le plus rapide pour mettre fin à la plainte sans accepter de faute ni de responsabilité.
- Les responsables des enquêtes n'ont pas reçu une formation suffisante en matière de handicap.
- Les responsables des enquêtes évitent de s'occuper des causes qui sont complexes et dont l'enquête exige beaucoup de temps et d'efforts, mais qui pourraient créer un précédent (p. ex., des cas de discrimination systémiques). Rien ne pousse, constate-t-on, les responsables des enquêtes à prendre en charge les dossiers de ce genre.

Mary Eberts, l'une des principales avocates canadiennes en matière des droits de la personne, a fait valoir au Comité que la commission n'a pas reçu les ressources financières dont elle a besoin pour faire face à la hausse du volume des plaintes créée par les modifications apportées en 1981 au *Code des droits de la personne*, qui ont élargi le domaine de compétence de la commission. Cette modification a eu pour effet, notamment, que la commission connaît des résultats beaucoup moins favorables devant les tribunaux. Lorsque

Le CDÉL a fait remarquer que les préposés de la commission se voyaient contraints de résoudre autant de causes que possible. Résultat : «une tendance à laisser tomber des dossiers». Le CDÉL a fait les observations suivantes :

- Le déroulement normal de l'enquête est que le dossier reste simplement inactif pendant un certain temps. Après l'affectation d'un responsable à l'affaire, on observe une soudaine poussée d'activité, mais, avec l'arrivée de chaque nouveau responsable, on voit des tentatives d'inciter le plaignant à accepter un règlement.
- Parfois même, les préposés de la commission découragent les plaignants de déposer une plainte officielle même lorsque cela est justifié.
- Les préposés de la commission découragent les plaignants de présenter une plainte de nature innovatrice ou complexe ou qui ne constitue pas un cas de discrimination directe.
- Ils encouragent souvent les plaignants à accepter le règlement minimal qui résulte des initiatives de règlement rapide, même si cela se traduit par une indemnisation suffisante pour le préjudice subi.
- Ils tendent à passer outre aux questions complexes de discrimination indirecte et systémique afin de gagner du temps.
- Ils se montrent peu intéressés par les plaintes faibles et supposent que seul un locataire parfait peut présenter une plainte valable en matière des droits de la personne.
- Les interventions en faveur des plaignants, comme les initiatives du CDÉL, provoquent le ressentiment des préposés de la commission, qui les perçoivent comme une intrusion dans le processus et une cause des retards.

Le Centre de défense des droits des handicapés (CDDH) donne de l'aide aux plaignants handicapés. Le nombre de causes en souffrance déposées devant la commission par le CDDH est invariablement d'environ 25. Le CDDH, selon David Baker, son directeur administratif, ne peut prendre en charge un plus grand nombre de causes en raison de ses ressources limitées. Il a laissé entendre que la majorité des causes présentées par le CDDH

Le Comité a cependant entendu de nombreux témoignages présentés par d'autres intervenants du milieu des droits de la personne, qui laissent entendre que les retards dans le traitement des plaintes constituent toujours un problème. Par ailleurs, ces personnes ont fait valoir que les efforts menés par le personnel de la commission pour éliminer les arriérés avaient des effets négatifs sur les processus d'enquête employés par la commission. On trouve ci-après le résumé de leur témoignage.

Les témoignages au sujet de la commission présentés au Comité

Le Centre pour les droits à l'égalité au logement (CDÉL) dispense des services juridiques aux citoyens victimes de discrimination en matière de logement. Cet organisme a fait valoir au Comité qu'il constitue le plus grand «groupe d'utilisateurs» de la Commission des droits de la personne de l'Ontario, du fait qu'il a aidé des plaignants à déposer plus de 200 causes auprès de la commission.

Le CDÉL a présenté au Comité un mémoire qui suit le cheminement, à la commission, de 264 plaintes déposées entre 1989 et 1983. Le mémoire souligne les points suivants :

- la commission a terminé son enquête dans moins de 25 pour 100 des causes qui lui ont été présentées;
- pour les causes dont l'enquête a été terminée, la durée moyenne de l'enquête était de 28 mois;
- le temps moyen que la commission prend pour décider de recommander la nomination d'une commission d'enquête est de 11 mois;
- la période moyenne écoulée entre la date de nomination d'une commission d'enquête et le premier jour des audiences est de 8,5 mois;
- les règlements effectués avant la fin de l'enquête exigent habituellement 24 mois;
- les règlements effectués après la fin de l'enquête prennent en moyenne 39 mois.

activités de la commission, et pour leur faire mieux comprendre les liens entre leur travail et celui de leurs collègues et son importance pour le bon fonctionnement de l'organisme.

- La formation du personnel. Depuis la nomination de M^{me} Brown, 74 jours-personnes ont été consacrés à la conception de nouveaux programmes de formation. Au cours des sept derniers mois, le personnel de la commission a reçu au total 308 jours-personnes de formation et de perfectionnement.

- L'adoption de principes sains au niveau de l'organisme, notamment des principes de lutte contre le racisme. Dans le cadre de cette initiative :

- des cadres supérieurs sont en train d'examiner les 67 recommandations présentées par le Comité consultatif de l'anti-racisme établi par la commission;
- des directives ont été établis pour l'étude et l'analyse des affaires à caractère racial dont la commission a été saisie.

M^{me} Brown a fait valoir que, grâce à ces initiatives (et au complètement de soutien fourni par le gouvernement en septembre 1991) :

- en date du 31 mars 1994, il y aura, pour la première fois depuis cinq ans, moins de 250 dossiers ayant plus de trois ans à régler par la commission;
- le classement de 67 pour 100 des affaires jusqu'ici au cours de l'exercice 1993-1994 s'est fait en moins de six mois;

- toutes les affaires confiées au groupe de travail spécial nommé en septembre 1991 seront classées d'ici la fin de l'exercice 1993-1994.

Ce programme de renouvellement a fait bonne impression sur le Comité, tout comme la résolution personnelle manifestée par M^{me} Brown de réformer la commission. Il est évident que la commission consacre beaucoup de temps et d'énergie à se réformer elle-même afin de mieux servir ses clients et la cause des droits de la personne en Ontario. Les membres estiment que d'autres efforts entrepris pour réaliser des changements à la commission doivent prendre comme point de départ les réformes déjà adoptées.

- un rapport complet sur le travail accompli par le personnel est déposé auprès du commissaire toutes les six semaines.
- La mise sur pied d'un programme de service à la clientèle. Dans le cadre de ce programme :
 - un document intitulé *Les engagements de service* a été produit, que tous les membres du personnel doivent respecter;
 - le personnel des points de service a reçu une formation sur la façon d'aider les clients qui ont des besoins particuliers.
- L'adoption de mesures pour simplifier et perfectionner l'application de la loi. Dans le cadre de cette initiative :
 - les enquêtes ont été simplifiées et des délais ont été fixés pour chaque étape de l'enquête;
 - une limite de 90 jours a été imposée aux initiatives de règlement rapide;
 - le pouvoir réglementaire permettant à la commission de rejeter les plaintes frivoles a été resserré.
- Le recours à la technologie pour favoriser l'efficacité et la productivité :
 - tous les préposés de la commission se servent maintenant d'ordinateurs et reçoivent une formation technique;
 - la technologie est maintenant employée pour surveiller le cheminement des dossiers à travers chaque étape du processus.
- La création d'une structure organisationnelle «dégraisée». La structure interne de l'organisme a été remaniée. Ainsi, les sept directions de la commission ont été regroupées en quatre (se reporter au graphique de la page 64).
- La détermination et le respect de normes claires en matière d'obligation redditionnelle. Dans le cadre de cette initiative :
 - tous les membres du personnel peuvent avoir accès rapidement à des renseignements généraux importants;
 - le rapport du personnel circule périodiquement au sein de la commission, pour mettre tous les membres du personnel de tous les échelons au courant des

Le témoignage de la commission

Dans sa comparution devant le Comité permanent le 1^{er} février, la commissaire en chef, Rosemary Brown, a reconnu ceci :

Les parties [aux plaintes déposées auprès de la commission] ont droit à une enquête rapide, juste et complète sur leurs plaintes, mais on constate que leurs attentes sont souvent frustrées. On a tenté plusieurs fois d'apporter des modifications immédiates et radicales aux modalités d'application des droits de la personne dans notre province, mais les circonstances auxquelles nous faisons face ne se prêtent pas à des solutions instantanées. De plus, l'intégrité de la commission elle-même est en doute, tout comme la qualité de ses enquêtes et la qualité de son milieu de travail.

(Se reporter au *Journal officiel des débats*, Ontario, Assemblée législative, Comité permanent sur les organismes publics, 35^e législative, 3^e session (1^{er} février 1994), p. A-431).

M^{me} Brown a annoncé que la commission avait adopté un vaste programme de

renouvellement interne pour s'attaquer aux problèmes causés par le volume du travail. Ce programme prévoit huit initiatives d'amélioration organisationnelle, dont voici le résumé.

- L'adoption d'un système d'assurance de la qualité et de la quantité. Dans le cadre du système :

- des normes claires pour les enquêtes sur les plaintes en matière de droits de la personne, et l'analyse de ces plaintes, ont été établies;

- des directives en matière de prise en charge ont été élaborées pour que tous les aspects du processus soient uniformes à travers la province;

- un plan d'enquête officiel est maintenant obligatoire dans tous les cas, ce qui garantit que le traitement des allégations déposées par les plaignants se fera selon une méthode rationnelle et méthodologique et tiendra compte de toutes les questions de principe applicables;

- il appartient maintenant aux directeurs régionaux de classer un nombre précis d'affaires par exercice;

Le deuxième rapport de l'ombudsman (juillet 1993)

En juillet 1993, l'ombudsman a diffusé un deuxième rapport sur la commission. Ce rapport présente une brève évaluation des progrès réalisés par la commission dans la réduction des arriérés depuis la formation du groupe de travail spécial en septembre 1991, et fait état de l'enquête menée par l'ombudsman sur le traitement, par la commission, de certaines plaintes portées à l'attention de l'ombudsman.

Les conclusions de l'évaluation étaient les suivantes :

- La productivité de la commission a nettement progressé en 1991-1992. Le volume du travail a été réduit de plus de 500 dossiers. Pour la première fois depuis plusieurs années, le nombre des cas a connu une baisse.

- Cependant, la productivité de 1992-1993 n'a pas suivi les résultats prometteurs de l'année précédente, car la réduction du volume du travail a régressé. Le personnel complémentaire fourni par le groupe de travail spécial a classé moins d'affaires «anciennes» que prévu. Selon l'ombudsman, le nombre de dossiers en cours d'étude, qui était de 1 877 à la fin de 1992-1993, dépassait de 574 son objectif de 1 303 pour cette date.

Par conséquent, l'ombudsman arrive à la conclusion suivante :

Certes, l'initiative prise en septembre 1991 a produit des améliorations à court terme, mais il est sans doute impossible de remettre en état le système actuel de mise en application des droits de la personne dans la province tant que ce système reste enfermé dans les limites de la loi existante et du cadre organisationnel que nous connaissons actuellement [...] Le groupe de travail du *Code des droits de la personne* de l'Ontario [à savoir, le rapport Cornish] avait proposé une réforme en profondeur du système d'application des droits de la personne et souligné que le besoin d'une telle réforme dans la province s'imposait de toute urgence (p. 5).

droits de la personne devant le nouveau tribunal d'égalité des droits (voir plus loin). Le conseil administrerait un fonds de financement des causes importantes qui permettrait d'accorder un financement aux groupes de défense des droits d'égalité qui désirent tenter des actions types devant ce tribunal et les tribunaux judiciaires.

- Une commission revitalisée des droits de la personne, rebaptisée Droits de la personne Ontario, jouerait un «rôle stratégique et volontariste pour surmonter la discrimination systémique». La nouvelle instance n'aurait aucun contrôle sur les plaintes relatives aux droits de la personne. Elle favoriserait au contraire l'égalité sur une grande échelle en mettant en lumière les causes d'allégation de discrimination systémique qui pourraient servir de précédent et en mettant en place d'autres initiatives déterministes. Droits de la personne Ontario pourrait s'attaquer à la discrimination systémique grâce à un certain nombre d'initiatives, comme la tenue d'enquêtes publiques visant à examiner les progrès réalisés par le secteur privé pour éliminer la discrimination systémique, la recherche sur les plaintes en matière de droits, et la publication de présumés incidents de violation des droits de la personne. La commission recevrait l'appui d'un conseil consultatif composé de spécialistes qui ont joué un rôle de premier plan dans le domaine des droits de la personne.

- Un tribunal d'égalité des droits garantirait l'accès rapide à des arbitres formés et à plein temps. Il faudrait que ce tribunal soit habilité à entendre toutes les causes qui découlent du *Code des droits de la personne* de l'Ontario, de la *Loi sur l'équité salariale* et de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, étant donné que toutes ces lois portent sur le règlement des causes relatives aux droits de la personne. Il faudrait que le tribunal s'attache à résoudre les plaintes en matière de droits de la personne par voie de médiation, sous réserve du consentement exprès des demandeurs. Il faudrait que le *Code des droits de la personne* de l'Ontario stipule que l'audience d'une plainte doit avoir lieu dans les 45 jours qui suivent le dépôt de la plainte. Il faudrait que les arbitres du tribunal aient l'obligation de mener les audiences dans les meilleurs délais. Il faudrait que leurs décisions soit publiées dans les 30 jours qui suivent la fin de l'audience.

Les nominations à ces nouveaux organismes seraient recommandées au premier ministre par un nouveau comité d'égalité des droits en matière de nomination, composé de trois personnes très respectées pour leur engagement envers la question des droits de la personne.

Le groupe d'étude a publié son rapport, intitulé *Pour réaliser l'égalité : Rapport sur la réforme des droits de la personne*, le 26 juin 1992. Ce rapport présente une analyse en profondeur de la commission et de ses problèmes et propose des réformes radicales.

Le groupe d'étude a lancé les critiques suivantes à l'endroit de la commission :

- Les arriérés et le retard de traitement des plaintes avaient gravement sapé la crédibilité de la commission au sein de la collectivité.
- Le modèle d'application énoncé dans le *Code des droits de la personne* de l'Ontario était désuet, car il visait la résolution de plaintes individuelles, sans s'attaquer au problème, plus grave et endémique, de la discrimination systémique.
- Les particuliers qui ont porté plainte devant la commission ne pouvaient exercer aucune influence sur le traitement de leur cause par le personnel de la commission. Ainsi, la décision de déposer ou non une plainte devant une commission d'enquête était prise par la commission sans qu'elle ne demande l'avis du plaignant (en 1991, 2 pour 100 seulement de tous les dossiers ont été renvoyés à une commission d'enquête, et en 1992, 6 pour 100).
- Selon les plaignants qui s'étaient présentés devant le groupe de travail ou qui avaient déposé des mémoires, le personnel de la commission avait fait pression sur eux afin d'accepter des règlements qu'il avait fixés à l'avance.

La commission elle-même, dans sa déposition devant le groupe de travail, a reconnu que le système d'application employés alors était peu satisfaisant et qu'une réforme s'imposait. Voici un bref résumé des recommandations de réforme radicales présentées par le groupe de travail. Selon ce dernier, il faut diviser entre trois institutions la responsabilité de l'application des droits de la personne :

- Un conseil d'égalité des services serait chargé d'aider les personnes qui présentent des plaintes en matière des droits de la personne. Le conseil se chargerait d'établir des centres d'égalité des droits partout dans la province afin de donner des renseignements et des conseils sur la façon de déposer une plainte en matière de

La réponse du NPD au problème des arriérés

Le 24 septembre 1991, M^{me} Elaine Ziemba, ministre des Affaires civiques, a dévoilé une stratégie globale pour l'élimination des arriérés :

- Un groupe de travail spécial composé de 33 fonctionnaires (14 venant de la commission, le reste étant tiré de la fonction publique) avait été chargé de régler, dans un délai de un an, tous les cas qui remontaient à plus de 6 mois. Ainsi, la commission serait libre de s'attaquer aux nouvelles causes.
- Des dates limites pour classer toutes les affaires seraient établies.
- Des techniques améliorées pour la prise en charge des cas seraient adoptées.
- Une somme de 6,4 millions de dollars sur trois ans serait consacrée à la mise en oeuvre de cette stratégie.

(Se reporter au *Hansard: Journal officiel des débats*, Ontario, Assemblée législative, 35^e législative, 1^{re} session (24 septembre 1991), p. 2463.)

Il est question plus loin des autres initiatives que la commission a adoptées pendant le mandat de M^{me} Brown comme commissaire en chef.

Le rapport Cornish

En décembre 1991, la ministre a annoncé que le gouvernement avait nommé un groupe d'étude chargé de mener une étude en profondeur des méthodes d'exécution de la loi permise par le *Code des droits de la personne* de l'Ontario et de proposer des réformes. Le Groupe d'étude sur le Code des droits de la personne de l'Ontario était présidé par M^{me} Mary Cornish, avocate des droits de la personne. Il avait un budget de 950 000 \$ et a tenu des audiences publiques en avril 1992.

Le premier rapport de l'ombudsman (juin 1991)

Cependant, malgré le travail acharné de M^{me} Frazee et de ses collègues, il a fallu constater que la commission continuait d'éprouver des problèmes dans le traitement rapide des plaintes. En juin 1991, l'ombudsman, M^{me} Roberta Jamieson, a publié une analyse très critique à l'endroit de la commission.

Selon la commission :

- le nombre d'arriérés était toujours trop important, soit 2 500 cas, dont 1 800 remontaient à plus de un an;
- peu de progrès avaient été réalisés pour réduire le nombre d'arriérés malgré l'adoption des nouvelles techniques de prise en charge des cas, l'augmentation du budget de la commission et l'augmentation du personnel;
- la persistance du problème des arriérés faisait obstacle à la bonne application du *Code des droits de la personne* de l'Ontario.

De plus, en juin 1991, la Cour divisionnaire de l'Ontario a critiqué la commission dans un cause intentée par une femme mécontente de la façon dont la commission avait traité sa plainte. La plaignante avait en effet demandé la création d'une commission d'enquête, mais la commission lui avait conseillé au contraire d'accepter un règlement financier, sinon sa plainte serait déboutée. Le tribunal a conclu que la pression exercée par la commission équivalait à de la coercition et était tout à fait inappropriée (*Johnson c. Hamilton (ville)*, [1991] O.J. n° 1077). Peu après, des activistes des droits de la personne et des personnes séropositives, mécontents de la façon dont la commission avait traité leurs allégations de discrimination, ont fait valoir que cette dernière avait contrainst les plaignants à accepter des règlements financier pour accélérer le traitement des dossiers et réduire les arriérés (*Globe and Mail* de Toronto, 16 juillet 1991).

la personne de l'Ontario afin d'élargir les motifs d'interdiction de la discrimination n'ont fait qu'aggraver le problème des arriérés.

Dans le discours du trône d'avril 1987, le gouvernement Peterson a fait savoir que la commission bénéficierait d'un financement accru pour éliminer les arriérés. De plus, il a chargé le Coopers and Lybrand Consulting Group d'examiner les activités de la commission et de recommander des moyens d'améliorer la prise en charge des cas (son rapport a été diffusé en août 1987). Une augmentation supplémentaire du budget de la commission a été annoncée en mai 1989.

Cependant, ces mesures n'ont rien fait pour résoudre le problème. Après la réorganisation de la commission à la suite des recommandations présentées dans le rapport de Coopers and Lybrand, plusieurs postes de cadres supérieurs ont été créés. Une controverse publique a éclaté du fait qu'aucun titulaire de ces postes n'appartenait à des minorités visibles, et le commissaire en chef de la commission de l'époque, M. Raj Anand, a fini par donner sa démission. Une étude menée par le ministère des Affaires civiles, le rapport Amin-Gordon (mai 1989), a fait ressortir que les arriérés continuaient de soulever des préoccupations malgré les meilleurs efforts de M. Anand et, qu'en outre, le moral du personnel de la commission était bas.

Catherine Frazee a été nommée commissaire en chef à l'automne de 1989. Pendant son mandat, la commission a adopté bon nombre des recommandations proposées par Coopers and Lybrand et par le rapport Amin-Gordon. Elle a lancé un plan global pour la prise en charge des cas, créé des postes d'agents de gestion des cas et produit un manuel de procédures.

d'avocats en matière de droits de la personne et d'emploi, et de représentants patronaux et syndicaux.

Les témoignages ont porté sur un grand nombre de sujets, dont le traitement des plaintes par la commission, son rôle dans la promotion des droits de la personne, ainsi que les modèles pour la promotion et la défense des droits de la personne. Les membres ont posé les questions suivantes :

- Quelles mesures la commission a-t-elle prises pour régler le problème des arriérés qui remonte à fort longtemps?
- Ces mesures sont-elles efficaces?
- Si non, quels changements faut-il y apporter?

La prochaine section du rapport présente des renseignements généraux sur les problèmes que la commission éprouve depuis quelques années dans la gestion de son volume de travail qui ne cesse de s'alourdir.

Le problème des arriérés

Depuis quelques années, la Commission ontarienne des droits de la personne (dont le volume de travail est le plus lourd des commissions de ce genre au Canada) se débat avec un

continu programme d'arriérés.

Au milieu des années 80, le Comité permanent des questions de procédure et des organismes, conseils et commissions (prédécesseur du Comité permanent des organismes gouvernementaux) et le vérificateur provincial ont examiné les activités de la commission et ont recommandé qu'elle adopte des techniques de prise en charge des cas pour réduire les délais de résolution de ceux-ci. Les modifications apportées en 1986 au *Code des droits de*

TABLEAU NEUF

DÉPENSES DE LA COMMISSION

ANNÉE	DÉPENSES
1990-1991	12 170 014 \$
1991-1992*	14 173 523 \$
1992-1993**	14 436 809 \$

* ce chiffre comprend 1 658 900 \$ pour des initiatives spéciales visant à améliorer la prise en charge des causes et l'efficacité organisationnelle, l'objectif étant de réduire l'arriéré des causes.

** ce chiffre comprend 2 571 200 \$ pour le même objectif.

Le budget de 1993-1994 s'établit à 3 089 500 \$. Selon le *Estimates Briefing Book 1993-94* du ministère des Affaires civiles, la réduction du budget depuis 1992-1993 tient compte des répercussions du *Plan de contrôle des dépenses* d'avril 1993 annoncé par le ministre des Finances et de la cessation du financement spécial visant la réduction de l'arriéré des causes relatives aux droits de la personne.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

Introduction

Le Comité a tenu des audiences sur la Commission ontarienne des droits de la personne pendant les deux premières semaines de février 1994. La commissaire en chef Rosemary Brown et certains membres de son personnel se sont présentés pour répondre à des questions le 1^{er} et le 9 février. Elaine Ziembra, ministre responsable de la commission, s'est présentée le 9 février. La commissaire à l'équité à l'emploi, M^{me} Juanita Westmoreland-Traoré, s'est présentée les 8 et 10 février. Le Comité a également entendu les témoignages de différents groupes communautaires, de défenseurs des droits à l'égalité,

TABEAU HUIT
NOMBRE D'EMPLOYES

	1993-1994*	1992-1993	1991-1992	1990-1991
Commission	9	9	13	11
Personnel de bureau : à plein temps	48	48	48	48
Personnel de bureau : à temps partiel	7	7	7	7
Personnel de soutien professionnel : à plein temps	130	130	130	130
Personnel de soutien professionnel : à temps partiel	4	4	3	3

* en date du 16 juillet 1993

Les finances

La commission est financée par le ministère des Affaires civiles. Au cours des dernières années, la commission a reçu un complément de financement du ministère pour régler le problème des arriérés (évoqué plus loin dans ce document).

Le tableau suivante donne des renseignements sur les dépenses totales de la commission pour les trois derniers exercices financiers.

Le commissaire en chef préside aux réunions de la commission plénière, prend la parole en public, se présente publiquement au nom de la commission, donne des entrevues aux médias et assiste à des événements et conférences publics sur des questions de droits de la personne. Le commissaire en chef et les autres commissaires fixent et guident l'orientation générale, prennent des décisions au sujet des plaintes de discrimination présentées en application du code et assurent son administration efficace par l'intermédiaire ou du directeur administratif. Le directeur administratif dirige et guide l'équipe de cadres supérieurs pour tous les programmes de la commission et est chargé en particulier de l'élaboration de tous les projets généraux et organisationnels (p. ex., équité en matière d'emploi, prise en charge des cas et planification stratégique) ainsi que de l'élaboration du budget annuel. Il relève du commissaire en chef pour l'exploitation courante de la commission et du sous-ministre des Affaires civiles pour la gestion générale, conformément aux directives du Conseil de gestion du gouvernement et du Conseil du Trésor.

Le tableau suivant donne des renseignements sur le personnel de la commission (notons qu'il s'agit du personnel rémunéré et non du nombre de personnes qui travaillent pour le compte de la commission pendant les exercices financiers mentionnés).

La commission compte 16 bureaux dans la province. Le siège se trouve à Toronto. Voici l'organigramme fourni par le personnel de la commission.

ORGANIGRAMME

Commissaire en chef,
vice-président
et commissaires

Directeur administratif

Directeur des services régionaux et des enquêtes relatives à la discrimination systémique	Directeurs des services juridiques	Directeur des politiques et de l'éducation du public	Directeur des services généraux
• Cas stratégiques	• Services juridiques	• Éducation du public	• Finances
• Enquêtes relatives à la discrimination systémique	• Réexamen	• Elaboration des politiques	• Administration
• Critères de traitement prioritaire des cas	• Communications	• Technologie	
• Cas traités individuellement et par ordre chronologique	• Coordination et mise au point des consultations	• Ressources humaines	• Formation
• Programmes spéciaux	• Recherche		• Service à la clientèle
• Gestion des cas			• Accès à l'information et l'ombudsman
• Coordination de l'observation du code			• Planification générale
• Suivi des dossiers - bureau principal			• Services internes de communications
			• Amélioration organisationnelle

La commission plénière se réunit en moyenne huit fois par an pour des séances de trois jours. Les questions examinées pendant ces réunions sont notamment les causes portées devant la commission, les questions d'orientation, les plaintes introduites par la commission et la prise en charge de questions contestées. En outre, un groupe de trois commissaires se réunit une fois par mois avec des membres du personnel pour prendre des décisions sur différentes causes.

le domaine des droits de la personne. Ils remplissent habituellement un mandat de trois ans, quoique la loi n'impose aucune limite à ce sujet. Seule la présidence (dont le titulaire s'appelle commissaire en chef) est un poste à plein temps, classé au niveau du groupe des cadres supérieurs 3 avec une échelle de salaire située entre 89 575 \$ et 134 375 \$ par an. La vice-présidence est rémunérée à raison de 225 \$ par jour, et les autres membres touchent 180 \$ par jour consacré aux activités de la commission.

Le tableau suivant présente des renseignements sur la commission actuelle.

**TABEAU SEPT
MEMBRES DE LA COMMISSION**

NOM	POSTE	DATE DE LA PREMIÈRE NOMINATION	ANTÉCÉDENTS
Rosemary Brown	Présidente	Juin 1993	Activiste des droits de la personne, politicienne
Thomas Warner	Commissaire	Février 1993	Comptable agréé, défenseur des gais et lesbiennes
Robert Milbourne	Commissaire	Juillet 1992	Ingénieur
Richard Miles	Commissaire	Juillet 1992	Activiste pour les handicapés
Carmen Paquette	Commissaire	Juin 1991	Experte-conseil en ressources humaines
Gaétane Pharand	Commissaire	Juin 1991	Coordinatrice d'association professionnelle, responsable des communications de la Société Radio-Canada
St. Clair Wharton	Commissaire	Juin 1991	Syndicaliste
Louis Lenkowski	Commissaire	Juillet 1987	Syndicaliste
Ida deJesus	Commissaire	Août 1993	Avocate

Selon la partie III du code, la Commission ontarienne des droits de la personne se compose d'au moins sept personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil (le Cabinet). Ce dernier désigne une personne à la présidence et une autre à la vice-présidence. Le choix des commissaires reflète la diversité géographique, professionnelle et sociale de l'Ontario et les candidats retenus possèdent généralement un intérêt, un savoir-faire ou des antécédents dans

[illegible]

TABEAU QUATRE
PLAINTES REÇUES, RÉPARTIES PAR MOTIF ET PAR DISPOSITION - 1992-1993

(100 du total).

Le tableau suivant montre les plaintes reçues, réparties par motif et par disposition, pour 1992-1993. Il est à noter que les plaintes de discrimination pour des motifs de handicap constituent les plaintes les plus courantes que la commission a reçues en 1992-1993 (24 pour

Le tableau suivant fait voir les modalités de règlement des plaintes pour 1992-1993. (Il est à noter que les tableaux cinq et six ci-après renferment aussi des renseignements sur des plaintes traitées en 1992-1993, mais reçues au cours d'exercices antérieurs.)

	* SERVICES	* LOGEMENT	* CONTRATS	* EMPLOI	* ASSOCIATION PROF.	* REPRÉSAILLES	* INFRACTION DU RÉGL.	TOTAL	POURCENTAGE
RACE OU COULEUR	89	21	10	31	-	29	9	7	11
ORIGINE ETHNIQUE	32	9	5	8	8	5	11	18	3
CROYANCE	32	9	5	8	8	5	11	18	3
SEXES ET GROSSESSE	31	8	1	35	17	-	-	245	17
HARCÈLEMENT SEXUEL	-	8	-	237	-	-	-	55	2
ORIENTATION SEXUELLE	29	5	-	21	-	-	-	156	7
ÂGE	9	11	-	135	1	-	-	64	3
ÉTAT MATRIMONIAL	7	18	-	37	2	-	-	80	3
ÉTAT FAMILIAL	11	39	1	29	-	-	-	558	24
HANDICAP	98	31	1	428	-	-	-	70	3
ASSISTANCE PUBLIQUE	-	70	-	-	-	-	-	2	0
CASIER JUDICIAIRE	-	-	-	2	-	-	-	50	2
REPRÉSAILLES	-	-	-	-	-	50	-	4	0
SANS MOTIF	1	1	-	2	-	-	-	2	0
INFRACTION DU RÉGLEMENT	-	-	-	-	-	-	2	2	0
TOTAL	306	237	5	1 688	29	50	2	2 317	100
POURCENTAGE	13	10	0	73	1	2	0	100	0

Dans le tableau deux ci-après, on voit le nombre d'affaires classées à l'étape des initiatives de règlement rapide et le nombre d'affaires classées après leur transformation en plainte officielle (l'information figurant dans ces tableaux est tirée des renseignements fournis par le personnel de la commission).

TABEAU DEUX
AFFAIRES CLASSÉES - PAR CATÉGORIE

Année	Affaires classées par les initiatives de règlement rapide	Plaintes officielles classées	Total - affaires classées
1988-1989	653	692	1 345
1989-1990	857	746	1 603
1990-1991	777	978	1 755
1991-1992	1 479	1 633	3 112
1992-1993	1 313	1 346	2 659

Le tableau suivant présente des renseignements sur le volume du travail de la commission pendant l'exercice financier en cours, en date du 31 décembre 1993.

TABEAU TROIS
VOLUME DU TRAVAIL - 1993-1994 (JUSQU'EN DÉC. 1993)

1993-1994	Demandes du public	80 575
	Plaintes reportées introduites	1 877 1 671
	Total partiel	3 548
	Moins affaires classées	1 403
	TOTAL affaires en cours	2 156*

* comprend 11 affaires réactives

d'indemnité monétaire) et, si l'atteinte a été volontaire ou commise avec insouciance, elle peut ordonner à l'intimé de verser au plaignant une indemnisation des dommages moraux d'au plus 10 000 \$.

Le volume du travail

Le tableau suivant montre le volume du travail de la commission des cinq dernières années (ces statistiques sont tirées des *Estimates Briefing Books 1992-1993* et *1993-1994* du ministère des Affaires civiles).

TABLEAU UN
VOLUME DU TRAVAIL - 1988-1993

	1992-1993	1991-1992	1990-1991	1989-1990	1988-1989
Demandes du public	116 308	92 053	56 448	61 901	60 440
Plaintes reportées introduites	2 189 2 317	2 761 2 535	2 635 1 971	2 228 1 996	1 839 1 734
Total partiel	4 506	5 296	4 606	4 224	3 573
Moins : affaires classées	2 659	3 112	1 755	1 603	1 345
TOTAL affaires en cours	1 877**	2 189*	2 851	2 621	2 228

* y compris 5 affaires réactivées
** y compris 30 affaires réactivées

En 1992-1993, 202 causes ont été renvoyées à des commissions d'enquête; en 1991-1992, 73, et en 1990-1991, 28.

Il faut que la commission donne son approbation à tous les règlements intervenus entre son personnel et les parties à une plainte officielle.

Si le personnel est incapable de régler la plainte, il présente à la commission un rapport sur les conclusions de l'enquête. La commission peut, à son gré, ne pas donner suite à la plainte dans les cas suivants :

- la plainte n'est pas de son ressort;
- l'objet de la plainte est banal, fantaisiste, vexatoire ou a été présenté de mauvaise foi;
- les faits sur lesquels repose la plainte remontent à plus de six mois avant son dépôt;
- il existe une méthode plus appropriée pour régler l'affaire dans le cadre d'une autre loi.

Si la commission décide de ne pas donner suite à la plainte, elle doit en avertir le plaignant par écrit et l'informer de ses droits aux termes de l'article 36 du code pour demander à la commission un réexamen de la décision.

Si la commission décide de traiter la plainte, elle peut demander au ministre des Affaires civiques de nommer une commission d'enquête. Cette dernière est un organisme judiciaire indépendant, dont les membres n'appartiennent pas à la fonction publique. Les parties en instance devant la commission d'enquête sont le plaignant, l'intimé et la commission. La commission d'enquête entend les témoignages et conclut, d'après les faits présentés, s'il y a eu ou non atteinte au code. Lorsque la commission d'enquête conclut qu'il y a eu atteinte au code, elle peut ordonner à l'intimé :

- de prendre les mesures qui, selon la commission d'enquête, s'imposent pour se conformer au code, tant en ce qui concerne le plaignant qu'en ce qui concerne les pratiques ultérieures;
- d'effectuer une restitution, y compris une indemnisation financière, pour la perte consécutive à l'atteinte subie par le plaignant (la loi n'impose aucune limite à ce genre

représailles ou menaces proviennent d'une personne en mesure de lui accorder ou de lui refuser un avantage.

Le code prévoit un certain nombre d'exceptions à son interdiction de discrimination. Ainsi, les clubs privés et les organismes ethniques peuvent limiter l'affiliation à des personnes ayant certains antécédents et origines et, dans certains cas, le propriétaire peut limiter l'accès à son logement résidentiel lorsqu'il partage la salle de bain et la cuisine avec les locataires.

Le rôle de la commission

En application de l'article 32 du code, la personne qui croit qu'il a été porté atteinte à un droit qui lui est reconnu par cette loi peut déposer une plainte devant la commission. (La commission a également le pouvoir d'introduire des plaintes, mais ne s'en sert que rarement.)

Toutes les plaintes font d'abord l'objet d'une enquête par le personnel de la commission. Les parties visées par la plainte (les intimés) reçoivent un exemplaire de la plainte qui présente un aperçu des allégations formulées par le plaignant. À ce stade-ci, le personnel tentera de régler la plainte par la médiation, dans le cadre des initiatives de règlement rapide. Il invite les parties à examiner des solutions possibles au différend, sous toutes réserves. Quand l'affaire est résolue de cette façon, le personnel classe le dossier et ne l'enregistre pas comme plainte officielle. Lorsque le différend ne peut être résolu par les initiatives de règlement rapide, on lui accorde le statut de plainte officielle. Un responsable des droits de la personne s'emploie alors à amener les parties à la conciliation. Pour l'exécution d'une enquête portant sur une plainte, le personnel de la commission dispose de pouvoirs étendus pour pénétrer dans des locaux d'entreprise, demander la production de documents et interroger des témoins.

l'occupation d'un logement dans le cas des personnes qui se sont soustraites à l'autorité parentale); état matrimonial (y compris la cohabitation, le veuvage et la séparation); état familial (relations parent-enfant); état d'assisté social (pour l'occupation d'un logement seulement); casier judiciaire (infractions provinciales et infractions fédérales ayant fait l'objet d'un pardon, en ce qui concerne l'emploi seulement).

Comme nous venons de l'évoquer, le code interdit la discrimination en matière d'occupation d'un logement pour le motif d'âge dans le cas des personnes ayant 18 ans ou plus.

Cependant, dans la cause *Dudnik c. York Condominium Corp. No. 216 (No. 2)* 1990 12 C.H.R.R. D/325, une commission d'enquête a conclu que, pour l'occupation d'un logement, l'âge minimum de 18 ans était en violation du paragraphe 15 (1) de la *Charte des droits et libertés* (la section portant sur l'égalité des droits).

Le code interdit non seulement la discrimination directe, qu'elle soit manifeste ou voilée, mais aussi ce que l'article 11 qualifie de «discrimination indirecte». Cela se produit s'il existe une exigence, une qualité requise ou un critère qui ne constitue pas une discrimination fondée sur un motif illicite, mais qui entraîne l'exclusion ou la préférence d'un groupe de personnes, ou l'imposition d'une restriction à ce groupe.

Le code interdit aussi le harcèlement en matière de logement ou d'emploi pour des raisons fondées sur le sexe, la race, l'ascendance, le lieu d'origine, la couleur, l'origine ethnique, la citoyenneté, la croyance, un handicap, l'âge, l'état familial, l'état matrimonial, l'état d'assisté social et le casier judiciaire. Il est à souligner que le code n'interdit pas expressément le harcèlement perpétré par le propriétaire ou les autres occupants du même édifice que le plaignant pour des raisons d'orientation sexuelle, ni le harcèlement en milieu de travail pour des raisons d'orientation sexuelle, perpétré contre des employés par des employeurs, leurs mandataires ou d'autres employés. Au titre du code, toute personne a le droit d'être à l'abri de sollicitations ou d'avances sexuelles et de représailles ou de menaces de représailles pour avoir refusé d'accéder à des avances sexuelles non désirées, si ces

LA COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Le Code des droits de la personne de l'Ontario

La Commission ontarienne des droits de la personne est chargée de l'administration et de l'application du *Code des droits de la personne* de l'Ontario, L.R.O. 1990, chap. H. 19. La commission a été créée en 1962, année de l'adoption du code.

Le code déclare dans son préambule que la province vise à :

créer un climat de compréhension et de respect mutuel de la dignité et de la valeur de toute personne de façon que chacun se sente partie intégrante de la collectivité et apte à contribuer pleinement à l'avancement et au bien-être de la collectivité et de la province.

À la lumière du préambule, le code stipule que toute personne a droit à un traitement sans discrimination dans les domaines suivants :

- services, biens et installations;
- occupation d'un logement;
- contrats;
- emploi;
- adhésion à une association professionnelle ou à un syndicat.

Toute personne a droit à un traitement sans discrimination fondé sur les motifs suivants :

race; ascendance; lieu d'origine; couleur; origine ethnique, citoyenneté, croyance; sexe; orientation sexuelle (sous réserve des exceptions indiquées ci-après); handicap; âge (18 à 65 ans pour l'emploi, 18 ans ou plus pour l'occupation d'un logement [voir les exceptions ci-après], et 16 et 17 ans pour

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

32. La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario devrait poursuivre ses efforts en matière de comités, d'avis et de formation pour promouvoir des pratiques de travail sécuritaires pour ses employés, locataires et clients.

L'inspection des denrées fraîches et la protection de la santé et de la sécurité publiques

Lorsque la Commission du Marché des produits alimentaires s'est présentée devant le Comité, on a discuté de l'inspection des denrées aux fins de classement et de détection de résidus de pesticides et abordé la question des aliments irradiés, dont l'utilisation n'est apparemment pas approuvée au Canada. Le Comité croit comprendre que les devoirs et responsabilités en matière d'inspection ne relèvent pas directement du mandat de la commission en tant qu'exploitant du Marché des produits alimentaires. Néanmoins, comme l'a fait remarquer le président de la commission, le Marché agit comme « coordonnateur » et collabore avec les représentants d'Agriculture Canada et d'autres organismes publics pour veiller à ce que les inspecteurs puissent facilement accéder au Marché afin de procéder aux échantillonnages et inspections nécessaires. Le Comité est convaincu que la commission continuera de collaborer avec ces organismes et représentants officiels. Puisque l'inspection, le classement et l'échantillonnage des denrées ne relèvent pas du mandat direct de la commission, le Comité ne fait aucune recommandation précise à ce sujet.

Le Comité fait également remarquer qu'avec l'expansion du commerce continental en Amérique du Nord, les deux principales sociétés canadiennes de chemins de fer transcontinentaux encouragent l'expansion des liens et des services nord-sud entre le Canada et les États-Unis, ainsi que des services prioritaires de conteneurs et services rail-route. Il peut par conséquent exister des possibilités d'accroître le service ferroviaire prioritaire international pour les denrées alimentaires.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

30. La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario devrait effectuer une étude de faisabilité de modifications possibles au quai couvert dans le but d'utiliser plus efficacement cette installation et d'accroître les revenus de la commission. Cette étude devrait entre autres porter sur l'utilisation possible du quai par les camions qui déchargent des denrées, ramassent les matières à recycler et autres utilisations appropriées. Le Comité croit également que la voie ferrée et le quai couvert existants devraient être conservés pour utilisation par les autorails.
31. La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et le ministère du Transport, devrait convoquer une réunion avec d'importants importateurs de denrées et des représentants du Canadien national et de CP Rail dans le but de communiquer le désir d'accroître l'utilisation de la voie d'évitement située au Marché des produits alimentaires. Des mesures visant à améliorer et à accroître l'expédition de denrées par chemin de fer directement au Marché des produits alimentaires de l'Ontario devraient aussi être envisagées.

La sécurité en milieu de travail au Marché des produits alimentaires

Le Marché est une installation où des denrées en boîtes ou en caisses sont déplacées par des chariots élévateurs à fourche très rapides. D'après sa visite au Marché, le Comité est d'avis que dans un milieu où le rythme de travail est aussi rapide, il existe des possibilités de blessures et d'accidents. Les renseignements fournis par la commission indiquent que le nombre d'accidents touchant des acheteurs a diminué et que le dossier de sécurité du personnel de la commission est adéquat.

En outre, la «Daily Bread Foodbank» et l'organisme «Second Harvest» ont accès au Marché des produits alimentaires. Les locataires traitent surtout avec «Daily Bread», qui envoie chaque jour au Marché un camion pour prendre les denrées encore propres à la consommation mais ne répondant pas aux normes d'apparence, de délais ou d'emballage.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

29. Les efforts déployés jusqu'ici par le Marché des produits alimentaires de l'Ontario pour réduire les déchets, réutiliser, recycler et conserver doivent être loués, et le Comité encourage d'autres efforts en ce sens comme le compostage des déchets organiques et la promotion plus poussée de la conservation de l'énergie.

La prédominance actuelle du transport routier plutôt que ferroviaire

Avec le temps, le transport sur de longues distances des denrées au Marché s'est vu dominé par le camionnage; moins de 1 pour 100 des denrées sont transportées par chemin de fer. Les délégués du Marché des produits alimentaires ont indiqué qu'aujourd'hui, moins de 50 autorails utilisent la seule voie d'évitement restante et le quai couvert dans une année. Ce centre de coûts demeure déficitaire malgré la réduction de son importance. Les chiffres pour l'année se terminant le 31 mars 1993 indiquent une perte de l'ordre de 14 400 \$ et, pour les 11 mois se terminant le 28 février 1994, une perte de 3 300 \$. Le Marché des produits alimentaires juge ces pertes minimales et croit que la voie ferrée devrait être conservée pour répondre à la demande actuelle, assurer le service en cas de perturbation du service routier, ou être tout simplement disponible si les services ferroviaires s'améliorent.

Bien que le Comité soit conscient de la prédominance actuelle du transport par camions, il fait les recommandations suivantes pour tenter d'améliorer et d'accroître la viabilité financière de l'élément transport ferroviaire du Marché. On devrait également étudier la possibilité de «double emploi» des installations de chargement par les camions et les autorails afin d'utiliser plus efficacement cet espace de chargement couvert.

Après sa visite des installations, le Comité avait une impression générale favorable de l'exploitation du Marché. Il est d'avis qu'il a admirablement su préserver le volume et maintenir ses revenus en tant qu'organisme public établi et autonome. En outre, le Marché distribue une vaste gamme de produits agricoles et denrées exotiques répondant aux besoins des marchés multiculturels croissants et diversifiés du Sud de l'Ontario. Le Marché semble conserver sa position en tant qu'élément important du commerce de gros des denrées en Ontario.

Les efforts déployés pour promouvoir la conservation, la réduction des déchets et la réutilisation

Le Marché des produits alimentaires a mis en oeuvre un vaste programme pour trier à la source, réduire et recycler les déchets. Dans les bureaux, on fait la collecte du papier en vue de le recycler; on fait aussi la collecte du bois; on ramasse les denrées non comestibles, on en fait le compactage puis on les utilise comme nourriture pour le bétail, on fait aussi des tests de compostage; le carton est également recyclé. Grâce à ces efforts, quelque

6 700 tonnes de déchets ont été écartés du site d'enfouissement sanitaire de la communauté urbaine de Toronto, entraînant pour la commission des économies de l'ordre d'un million de dollars. On a en outre mentionné que l'ensemble des déchets est évalué à moins de 1 pour 100 du tonnage total. En général, le Comité a été impressionné par les efforts de recyclage sur les lieux et par la présence évidente des bacs de couleur servant au tri et à la collecte des différentes matières à recycler. Le Comité appuie et encourage fortement de telles initiatives de la part du Marché des produits alimentaires, organisme public ayant des liens directs et quotidiens avec une foule d'exploitants et entrepreneurs privés.

Les installations d'entreposage frigorifique du Marché ont été réaménagées de manière à fonctionner à l'aide d'ordinateurs et à réduire la consommation d'électricité. Ces glacières commerciales utilisent l'ammoniac comme agent de refroidissement plutôt que les CFC (chlorofluorocarbures) destructeurs d'ozone.

vian­des et den­rées non périssables dans un entrepôt de Scar­borough. Knob Hill Farms loue égale­ment des espaces à bureaux au Marché des produits alimentaires de l'Ontario. Le Groupe Oshaw­a exploite un centre de distribution de fruits et légumes, aliments surgelés, produits laitiers et oeufs, sur une propriété adjacente et située immédiatement à l'est du terrain du Marché des produits alimentaires, qui approvisionne ses magasins Food City et Price Chopper, de même que les magasins franchisés IGA et Food Town.

En juin 1990, en réponse à la recommandation 20 du Rapport n° 14 du Comité permanent des organismes gouvernementaux, la *Loi sur le Marché des produits alimentaires de l'Ontario* était modifiée de manière à supprimer l'ancien article 12 qui interdisait l'établissement d'un marché de fruits et légumes en gros dans la communauté urbaine de Toronto, la région de York ou la région de Peel (partie du comté de Peel) sans l'autorisation de la Commission du Marché.

Cette modification a été apportée au moyen de l'adoption du projet de loi 167, *Loi de 1990 modifiant la Loi sur le Marché des produits alimentaires de l'Ontario*, déposée à titre de projet de loi de député par M. Norman Sterling, député, qui était président du Comité permanent des organismes gouvernementaux lors de la préparation du rapport de 1990 sur le Marché des produits alimentaires. Le projet de loi avait obtenu le consentement unanime de tous les membres du Comité.

D'après les renseignements fournis par la commission, le Comité croit comprendre que malgré la récession, le Marché fournit toujours une partie considérable des denrées fraîches que l'on consomme dans la province. Il s'agit du plus important marché de denrées en gros au Canada, et on estime que 20 pour 100 des produits cultivés en Ontario et destinés au marché des denrées fraîches y transitent. En 1992, la valeur totale des ventes de denrées en gros au Marché s'élevait à 600 millions de dollars.

Les répercussions du contrat social sur le Marché des produits alimentaires

Le Marché des produits alimentaires de l'Ontario devra faire un apport en espèces, de 72 000 \$ par année, ou 4,4 pour 100 du total des salaires et avantages sociaux, pendant trois ans, pour s'acquitter de ses obligations en vertu de la *Loi de 1993 sur le contrat social*. Dans une lettre datée du 19 août 1993 adressée au premier ministre, le président de la Commission du Marché des produits alimentaires soutenait que «comme elle ne reçoit pas d'aide financière du gouvernement sous forme de financement ou de paiements de transfert, elle [la commission] devrait être exemptée de la loi en matière de contrat social.» La lettre mentionnait également que «des réparations majeures [au cours des trois prochaines années] s'imposent pour empêcher les installations de se délabrer [...]» On croit savoir que le premier ministre a confié la lettre en question au ministre des Finances.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

28. La question de savoir si la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario doit être tenue d'apporter une contribution au contrat social devrait être réglée par la Commission et le gouvernement.

Les effets de la récession et de la concurrence accrue

Le tonnage global manipulé au Marché a chuté de 842 000 tonnes en 1990-1991 à 825 000 tonnes en 1992-1993. Le total des revenus, cependant, est passé de 5,07 millions de dollars en 1990-1991 à 5,73 millions en 1992-1993. Les installations d'entreposage frigorifique sont sous-utilisées et certains espaces à bureaux sont inoccupés, ce qui peut être attribué aux effets de la récession sur le commerce des produits alimentaires.

En outre, le Marché des produits alimentaires de l'Ontario fait maintenant face à la concurrence de grossistes. De récents reportages et annonces indiquent, par exemple, que «Knob Hill Farms» vient d'ouvrir un centre de distribution en gros de fruits et légumes,

avec les objectifs consistant à offrir aux consommateurs ontariens des produits de haute qualité à des prix compétitifs.

Des délégués du service d'urbanisme de la ville d'Etobicoke ont déclaré que le Marché des produits alimentaires est une importante source de recettes d'impôt foncier, de stabilité économique et d'emplois dans la partie sud d'Etobicoke. Le *Rapport annuel de 1993* de la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario indique que le Marché a versé 1,17 million de dollars en impôt foncier et impôt sur les commerces. Dans le cadre de son exposé au Comité, le président de la commission a déclaré que le Marché et ses locataires créent environ 1 100 emplois à plein temps et 200 emplois à temps partiel. En outre, on estime que 15 000 personnes gagnent au moins une partie de leurs revenus en raison de l'existence du Marché des produits alimentaires.

Bien que le Marché soit un organisme provincial situé sur un terrain appartenant à l'Etat, il s'est toujours autofinancé. Selon la commission, à l'exception d'une subvention [de 2 millions de dollars] du CLDI [Conseil de leadership et de développement industriels], le Marché n'a jamais reçu d'aide financière du gouvernement provincial. Le coût en capital initial a été remboursé avec intérêt par prélèvement sur les revenus provenant des locataires du Marché.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

27. Le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales devrait prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le Marché des produits alimentaires de l'Ontario demeure un organisme public autonome. Le ministère et la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario devraient toujours s'efforcer d'améliorer l'efficacité et le rendement financier du Marché.

Les délégués ont déclaré que pendant le mandat du gouvernement libéral précédent, on avait examiné à l'intérieur la possibilité de privatisation du Marché des produits alimentaires, et qu'une délégation du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation s'était rendue au Hunts Point Produce Terminal, à New York, pour étudier la privatisation de ce marché, réalisée en 1988. Une nouvelle entreprise privée détenant des baux à long terme contrôle le Marché et loue un emplacement de 100 acres de la ville de New York pour une période de 50 ans.

Le terrain et les aménagements du marché d'Etobicoke, situés au milieu d'une zone urbaine développée, auraient une valeur marchande considérable. Le *Rapport annuel de 1993* de la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario indique que le coût des immobilisations est de 19,9 millions de dollars, et la valeur comptable nette de ces immobilisations en 1993, de 11,39 millions de dollars. La valeur comptable nette inscrite du lot de 38 acres sur lequel est situé le Marché des produits alimentaires est de 275 604 \$, chiffre de beaucoup inférieur à la valeur marchande même en tenant compte du marasme actuel du marché de l'immobilier.

Comme solution de rechange, on pourrait soutenir qu'en tant qu'entité publique indépendante et de longue date, le Marché des produits alimentaires de l'Ontario continue de jouer un rôle essentiel et efficace en facilitant l'exploitation du marché des produits de gros et les interactions concurrentielles entre les producteurs, les grossistes et les acheteurs. La

privatisation pourrait perturber l'exploitation du marché des produits alimentaires de gros dans la région de Toronto, de même que le service aux petits commerçants et acheteurs

indépendants. Dans une réponse à un questionnaire adressée au secrétaire du Comité en août 1993, le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales déclarait ceci :

La Commission et le Marché des produits alimentaires remplissent toujours leur mandat initial. Le Marché des produits alimentaires de l'Ontario conserve sa situation de marché central et d'unique marché de gros d'importance pour les fruits et légumes frais en Ontario. Il offre un marché pour les produits ontariens et importés et fonctionne en conformité

réactiver, le projet d'«unité C» portant sur la construction d'un nombre fixe de nouvelles unités d'entrepôt qui seraient louées pour des périodes fixes, mais pas automatiquement selon des baux à perpétuité renouvelables.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

23. La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario devrait surveiller les conditions du marché tous les cinq ans (le projet d'«unité C» a été annulé en 1990) et, en 1995, évaluer l'intérêt de locataires possibles face à la réactivation d'un projet de construction de nouvelles unités d'entrepôt au Marché, qui seraient louées à bail sans clause de location à perpétuité.
24. Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales et la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario doivent immédiatement examiner les possibilités de mettre fin équitablenent à la nature perpétuelle des baux d'entrepôt. Une option de «rachat» ou des baux à court terme sont des solutions possibles.
25. Au moment de l'expiration, ou dans le cas de l'intention de sous-louer un bail d'entrepôt, le bail en question devra revenir au Marché des produits alimentaires de l'Ontario. En outre, le bail sera réputé expiré si un locataire quitte les lieux.
26. Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales devra présenter au Comité, dans les six mois suivant la déposition du présent rapport à l'Assemblée législative, un rapport d'étape écrit concernant les recommandations 24 et 25.

La possibilité de privatisation du Marché des produits alimentaires

Etant donné le climat économique actuel, plusieurs paliers de gouvernement s'efforcent d'accroître l'efficacité et, dans certains cas, réduisent les coûts et l'ampleur de leurs activités. Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales annonçait en juin 1993 que les parcs à bestiaux situés à l'ouest de Toronto cesseraient leurs activités à la fin de 1993. La propriété de 35 acres sera louée au secteur privé et le produit du bail servira à créer un Fonds en fiducie des éleveurs de bétail.

revenus de la commission. Étant donné ces problèmes, le Comité n'est pas, pour le moment, en mesure de faire des recommandations précises à ce sujet. La Commission du Marché des produits alimentaires et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales peuvent cependant surveiller la situation et prévoir d'autres délibérations à ce sujet si les conditions le justifient.

Les baux à perpétuité

La question des baux à perpétuité détenus par les locataires actuels de l'entrepôt a fait l'objet d'amples discussions dans le cadre de comités antérieurs. Le «bail de renouvellement d'entrepôt» actuel est valable pour 30 ans, de 1984 à 2014 (alinéa 2 du bail), avec droit de renouvellement (alinéa 13 du bail). D'après les conseils juridiques fournis à un comité antérieur, les locataires actuels auraient droit à une compensation si on tentait de résilier ces baux.

Les délégués ont déclaré que la commission limite à trois le nombre d'unités d'entrepôt que peut détenir une entreprise. Cependant, le Comité croit comprendre que plusieurs entreprises ayant acquis leurs unités au Marché avant l'imposition de cette restriction en deviennent plus de trois. À ce qu'il paraît, la valeur marchande de ces unités louées a chuté considérablement au début de la récession.

Le Comité reconnaît que pendant les années formatives du Marché, les baux à perpétuité étaient utiles pour encourager les locataires à s'y installer. Pendant la récession actuelle, ils ajoutent peut-être aussi un élément de stabilité à l'exploitation de l'entrepôt du Marché et aux revenus de location connexes. Néanmoins, le Comité a des doutes quant aux avantages commerciaux de «marché fermé» accordés aux locataires à long terme actuels d'installations appartenant au gouvernement.

Si les conditions du marché s'améliorent et qu'il existe suffisamment d'intérêt commercial, la Commission du Marché des produits alimentaires devrait songer à examiner, et peut-être à

La situation des recommandations du groupe d'étude sur le marché des agriculteurs (1992) concernant l'interdiction de vendre des fruits et légumes non canadiens, les restrictions imposées aux commerçants de fruits et légumes autres qu'ontariens, et les restrictions imposées aux commerçants de fleurs coupées importées

Cette recommandation est expliquée en détail plus haut. Le Comité est conscient du fait que son principal objectif est de veiller à ce que le but unique de la section du marché des

agriculteurs soit d'offrir aux agriculteurs ontariens des possibilités de vendre des produits cultivés en Ontario. Le Comité sait également que la majeure partie des produits en vente au marché des agriculteurs sont des produits de l'Ontario, mis en vente par des producteurs ontariens. Le «contrat de location d'étals aux producteurs» (*Open Growers Stall Lease Agreement*) conclu entre la Commission du Marché des produits alimentaires et les

agriculteurs locaux renferme une clause énonçant que les locataires ne peuvent vendre que des produits cultivés en Ontario. D'après le témoignage de membres et de délégués de la commission, le Comité croit comprendre que la plupart des locataires respectent cette condition. Cependant, un locataire a défié la restriction et il semblerait que certains

agriculteurs vendent, hors saison, des produits non cultivés en Ontario lorsqu'il n'y a pas de produits frais cultivés en Ontario. Le Comité est d'avis qu'il serait complexe, du point de vue des politiques et de la loi, d'imposer et de faire respecter une restriction stricte concernant la vente de produits non cultivés en Ontario au marché des agriculteurs. La mise en application rigoureuse d'une telle restriction pourrait également soulever l'inquiétude

d'autres provinces relativement à une «restriction au commerce» imposée par un organisme du gouvernement de l'Ontario au moment où les gouvernements provinciaux s'efforcent de supprimer et de restreindre les obstacles interprovinciaux au commerce au Canada. Une telle démarche pourrait aussi être interprétée comme allant à l'encontre des obligations commerciales continentales et internationales du Canada.

Le Comité croit en outre qu'une sévère politique limitant la vente de produits non cultivés en Ontario au marché des agriculteurs pourrait entraîner des difficultés pour des producteurs qui, à certaines périodes de l'année, jugent nécessaire de vendre de tels produits. La mise en application rigoureuse pourrait entraîner le départ de certains producteurs, réduisant ainsi les

La situation des améliorations prévues du plan général du MPAO - années financières 1992-1993-1994 et la préparation d'un nouveau plan général

Plusieurs améliorations des immobilisations dont il est question dans le *plan*, comme l'agrandissement du marché des agriculteurs et de la plate-forme de stationnement, de même qu'un marché distinct pour les fleurs coupées, n'ont pas encore été entreprises. Le Comité reconnaît qu'un financement et des revenus appropriés s'imposent pour financer l'agrandissement de la plate-forme de stationnement et que l'expansion du marché de fleurs devrait être liée à l'évolution des conditions du marché. Il constate également que la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario soutient que des modifications au règlement 872 et à la loi s'imposeraient. Ces questions font l'objet de négociations entre la commission et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

21. La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario devrait faire en sorte d'agrandir la plate-forme de stationnement à la fois pour fournir des espaces de stationnement supplémentaires et pour agrandir l'abri au-dessus du marché des agriculteurs. Elle devrait poursuivre ses négociations avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pour déterminer si de l'aide financière serait disponible à cette fin, ou encore tenter de financer le projet au moyen de frais imposés aux locataires du Marché.

22. La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario devrait préparer un plan général nouveau et à jour pour définir les améliorations des immobilisations et autres objectifs à viser pendant les années 90 afin de préserver le Marché en tant qu'installation publique efficace ayant pour but de répondre aux besoins du commerce de produits alimentaires en gros.

Etant donné ces considérations, le Comité est d'avis que, compte tenu du temps requis pour entreprendre un examen complet et un remaniement de la *Loi sur le Marché des produits alimentaires de l'Ontario*, il serait préférable de tenter de réaliser ces changements au moyen de résolutions ou politiques du Marché des produits alimentaires, de modifications aux pratiques de la commission, ou encore de la rédaction ou de la révision de règlements afférents à la loi. Cette dernière méthode, en particulier, devrait être mise en oeuvre conjointement avec le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. En outre, le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pourrait examiner la possibilité de modifications mineures à la *Loi sur le Marché des produits alimentaires de l'Ontario* dans le but d'en mettre les dispositions à jour.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

19. La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario et le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales devraient tenter de régler les questions ayant trait à l'utilisation accrue de la garantie de la dette du Marché des produits alimentaires par le gouvernement, la préparation de règlements à jour en matière de gestion par le Marché des produits alimentaires, l'éclaircissement des pouvoirs de la commission, et la capacité de se lancer dans de nouvelles entreprises connexes en modifiant les politiques et procédés de la commission ou en révisant les règlements actuels, en les mettant à jour ou en en créant de nouveaux. Le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales devrait en outre songer à adopter des modifications mineures à la *Loi sur le Marché des produits alimentaires de l'Ontario* dans le but de la mettre à jour.

20. La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario, avec l'aide de son conseiller juridique et du ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, devrait préparer et adopter des «lignes directrices et procédés en matière de conflits d'intérêts» à l'intention des membres de la commission. Le protocole d'entente conclu entre la commission et le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales pourrait être modifié de manière à prévoir la préparation de telles «lignes directrices».

Dans le plan général des années financières 1992-1993-1994, il est énoncé que «les

règlements ont été écrits en 1954. Ces règlements [871 et 872] sont désuets et doivent être remaniés pour donner à la commission un meilleur contrôle sur des questions comme la sécurité, le mauvais emploi des docks et les employés des locataires.» Pendant leur

présentation au Comité, les membres et des employés principaux de la Commission du Marché des produits alimentaires ont consacré beaucoup de temps à expliquer la nécessité de mettre à jour, d'éclaircir et de modifier la Loi sur le Marché des produits alimentaires de

l'Ontario et les règlements connexes. Les notes de référence qu'ils ont distribuées au Comité abordaient les «problèmes auxquels la Commission doit faire face en raison de cette loi».

Voici des questions précises auxquelles on doit accorder une attention particulière selon les délégués de la commission :

- pouvoir de mettre à effet la vente de produits cultivés en Ontario seulement dans la section du marché des agriculteurs;
- utilisation accrue du pouvoir du gouvernement de garantir les emprunts de la commission pour ainsi diminuer les frais d'intérêt et les frais qui en résultent pour les locataires;
- pouvoir spécifique qui permettrait à la Commission du Marché des produits alimentaires d'adopter des lignes directrices en matière de conflits d'intérêts à l'intention des membres de la commission. Pendant les audiences du Comité, on a fait remarquer que des membres de la commission avaient déjà, à l'occasion, volontairement déclaré des conflits d'intérêts;
- pouvoir de préparer des règlements à jour concernant la gestion;
- éclaircissement du pouvoir de la commission de percevoir certains frais, de ses pouvoirs de délivrance de permis et de surveillance/mise en application, ainsi que de la capacité d'imposer des amendes et pénalités plus réalistes;
- éclaircissement de la capacité de la commission de se lancer dans de nouvelles entreprises, comme une entreprise de réparation et revente de palettes en bois.

toujours. Les baux actuels portent sur «une durée de trente (30) ans... à compter du 1^{er} avril 1994 jusqu'au 31 mars 2014, sous réserve du droit de renouvellement...»

Les locataires privés ne sont pas non plus disposés à renoncer volontairement à ces baux. Les gestionnaires principaux du Marché des produits alimentaires sont d'avis que les baux ont contribué à garantir la location et des revenus stables au Marché pour les espaces d'entrepôt pendant la récession qui se termine.

En 1988, la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario, en réponse aux recommandations du Comité sur les organismes gouvernementaux (*Rapport* 1988), s'était lancée dans un projet de construction de 10 nouvelles unités d'entrepôt de produits «C», qui seraient louées sans clause de location à perpétuité. Le bâtiment, qui aurait également abrité des bureaux au deuxième étage et d'autres docks de chargement des camions, devait être construit le long des limites sud du terrain appartenant au Marché. Le projet a plus tard été ramené à cinq unités. Comme les conditions économiques et financières n'étaient plus les mêmes en 1990, trois locataires éventuels qui avaient signé des ententes de location des nouveaux espaces ont fait savoir qu'ils n'étaient plus intéressés. La commission a donc annulé le projet, qui n'a pas été réactivé depuis. Le Marché des produits alimentaires a conservé les dépôts qui avaient été versés dans le cas de ces annulations. Les dépenses associées à ce projet abandonné ont entraîné une perte pour le Marché en 1990-1991.

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

La mise à jour ou révision de la loi habilitante et des règlements

La loi habilitante, soit la *Loi sur le Marché des produits alimentaires de l'Ontario*, n'a guère changé depuis 1946. La modification la plus importante a été apportée en 1990, lorsqu'on a supprimé les articles qui conféraient à la commission le pouvoir d'opposer son veto à l'établissement d'autres marchés de fruits et légumes en gros dans la région de Toronto. Plusieurs comités de l'Assemblée législative avaient discuté de ce sujet entre 1979 et 1992.

procédure, *Second Report on Agencies, Boards and Commissions* (1979) (quatre recommandations ayant trait au Marché); Comité permanent des organismes

gouvernementaux, *Report on Agencies, Boards and Commissions* (n° 14, 1988)

(14 recommandations); Comité permanent des organismes gouvernementaux, *Rapport sur les organismes, les conseils et les commissions* (n° 17, 1990) (réitération de la recommandation concernant l'abrogation proposée de l'article 12 de la Loi sur le Marché des produits

alimentaires de l'Ontario); Comité permanent des organismes gouvernementaux, *Rapport sur les organismes, les conseils et les commissions* (n° 18, 1992) (examen des réponses aux

recommandations antérieures).

Les principales questions régulièrement abordées dans ces examens sont les conditions des baux à perpétuité accordés aux locataires des entrepôts A et B, la valeur de ces baux qui monte en flèche lors d'un transfert ou d'une cession, et le pouvoir statuaire de la

Commission du Marché des produits alimentaires de limiter l'établissement d'autres marchés de produits alimentaires dans la région du Grand Toronto. En ce qui concerne les baux, le Comité permanent des organismes gouvernementaux énonçait ceci dans son *Rapport de*

1988 :

Le Comité considère la location «à perpétuité» comme une injustice monstrueuse. Elle crée un avantage commercial énorme pour les détenteurs des baux originaux par opposition aux autres locataires potentiels. De plus, cet avantage commercial s'exerce aux dépens de la Commission du Marché des produits alimentaires, une entité publique, et, par conséquent, aux dépens des contribuables ontariens en fin de compte.

Ces baux ont d'abord été consentis en 1954, puis renouvelés avec hausse des frais annuels en 1984. Pendant les années formatrices du Marché, les baux à perpétuité avaient pour but d'encourager la pleine occupation. Comme il est énoncé dans le bail de renouvellement d'entrepôt (clauses 2 et 13 en particulier) fourni au Comité, les baux à perpétuité existent

Dans le plan général des années financières 1992-1993-1994, la commission définit sept projets qui lui permettront d'atteindre son objectif global. Ces projets sont un

agrandissement prévu de la capacité d'entrepasage frigorifique, la modernisation des bureaux, la construction d'un dock d'acheteurs pour les plus gros camions, l'agrandissement de la plate-forme de stationnement du marché des agriculteurs, la création d'un marché distinct pour les fleurs coupées, la révision des règlements et l'élaboration d'un plan conjointement avec le groupe d'étude sur le marché des agriculteurs. Voici la situation actuelle de ces projets : les installations d'entrepasage frigorifique ont été agrandies et modernisées; les bureaux sont en cours de modernisation et on y installe des fenêtres neuves; on a aménagé de nouveaux espaces d'entrepasage pour les acheteurs; on n'a pas encore créé de marché distinct pour les fleurs; on n'a pas encore entrepris l'agrandissement de la plate-forme de stationnement; on n'a pas élaboré de nouveaux règlements et un rapport du groupe d'étude, comme il est mentionné ci-dessous, a été préparé en juillet 1992.

En réponse aux inquiétudes soulevées par la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales mettait sur pied, durant l'été 1990, un groupe d'étude chargé d'examiner les activités de la section du marché des agriculteurs. Le rapport du groupe d'étude, rendu définitif en juillet 1992, examinait 27 questions, la plupart ayant trait à des détails de gestion et d'exploitation du marché des agriculteurs. La première recommandation visait, par des modifications aux lois et règlements, à accorder à la Commission du Marché le pouvoir d'interdire la vente de fruits et légumes non canadiens, de limiter le nombre de commerçants de fruits et légumes autres qu'ontariens, et de limiter le nombre de commerçants de fleurs coupées importées. On trouvera plus de renseignements à ce sujet dans les recommandations du Comité, plus loin dans le texte.

Les examens effectués par d'autres comités de l'Assemblée législative

Le Marché des produits alimentaires de l'Ontario a fait l'objet, à quatre reprises, d'examens et de rapports de comités de l'Assemblée législative : Comité permanent des questions de

par le ministre. La commission doit être financièrement indépendante, payant ses intérêts d'exploitation et frais d'entretien par prélèvement sur les revenus provenant de la location et des autres frais qu'elle exige. L'autorisation préalable du ministre et du Bureau du Trésor est exigée pour toute entente financière de la commission qui augmenterait la dette provinciale. Ses états financiers annuels sont vérifiés par le vérificateur provincial.

Comme il est énoncé dans le *Rapport annuel de 1992*, l'un des objectifs financiers de la commission est de veiller à ce que le flux de trésorerie provenant de l'exploitation soit suffisant pour couvrir les dépenses, y compris toutes les dépenses en capital et dépenses d'entretien. La gestion financière du Marché se fait selon la méthode des «centres de coûts», qui sont au nombre de neuf : baux à court terme, restaurants (deux établissements), entreposage frigorifique, marché des agriculteurs (550 étals), entrepôts A et B (loués par baux à perpétuité), bureaux annuels, chemin et barrière, chemin de fer (une voie et docks adjacents), et stationnement. Les entrepôts A et B, qui sont les plus importants centres de coûts ou sources de revenus, sont exploités strictement selon la méthode du recouvrement des coûts.

C'est le *Rapport annuel de 1993* du Marché des produits alimentaires qui donne l'image la plus récente des activités de la commission. Les revenus de l'année financière 1992-1993, de l'ordre de 5,72 millions de dollars, étaient supérieurs à ceux de 5,68 millions de dollars obtenus en 1991-1992. Les revenus du nouveau système automatisé de cartes d'accès des acheteurs étaient considérablement plus élevés, alors que ceux des installations d'entreposage frigorifique avaient chuté. Il semblait que l'utilisation et la location des installations d'entreposage frigorifique agraïées soient à la baisse en raison des retombées de la récession.

Les dépenses de la commission pour 1992-1993 s'élevaient à 5,79 millions de dollars et le Marché des produits alimentaires enregistrerait une perte de 68 751 \$, ce qui constitue une baisse par rapport à la perte de 169 554 \$ subie en 1992. Le tonnage global est demeuré constant, soit environ 825 000 tonnes en 1991-1992 et en 1992-1993.

Outre la loi elle-même, il existe deux règlements afférents à la *Loi sur le Marché des produits alimentaires de l'Ontario*. Le *Règlement 871* concerne la composition et les procédures de la Commission du Marché des produits alimentaires et renferme des dispositions touchant les assemblées, la signature de documents et les dirigeants. Le *Règlement 872* concerne la gestion et renferme des dispositions portant sur l'utilisation des véhicules, le stationnement dans les aires désignées, les accidents, la vente en gros uniquement, les heures d'ouverture, l'accès au Marché, les dommages matériels, les locaux des grossistes, l'équipement se trouvant sur les lieux, ainsi que l'entreposage et la présentation sur les docks.

L'exploitation générale du Marché

En plus d'exploiter un marché de fruits et produits alimentaires de gros, la Commission du Marché des produits alimentaires loue à bail des terrains, des sections d'entrepôt, des bureaux et autres installations à des agriculteurs agricoles, grossistes et différents services de soutien. Elle exploite également une installation d'entreposage frigorifique de 90 000 pieds carrés qu'utilisent les locataires et agriculteurs.

Il existe un *protocole d'entente* (1993) entre la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario et le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales. Ce document est habituellement mis à jour lors de la nomination d'une nouvelle commission ou d'un nouveau ministre. Le protocole a pour but de «préciser les objectifs, les priorités et les attentes en matière de rendement de la Commission, et d'exposer les responsabilités et les relations d'exploitation entre la Commission et le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales». Il est énoncé dans le document que le ministre est responsable de la Commission du Marché des produits alimentaires devant l'Assemblée législative. La commission, par l'intermédiaire de son président, relève du ministre. Elle est tenue de se conformer aux directives du Conseil de gestion du gouvernement qui s'appliquent aux organismes de l'annexe II. Elle est également tenue de préparer et de déposer un plan général échelonné sur plusieurs années aux fins d'approbation

La loi habilitante et les règlements à l'appui

La loi habilitante autorise la création d'une Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario composée de sept personnes nommées par décret. Elle prévoit également un directeur général du Marché et d'autres employés. En 1993-1994, le Marché comptait 36 employés (41 en 1990-1991). La réduction des effectifs est attribuable à l'érosion et à l'automatisation de la garde du stationnement et autres fonctions de garde des lieux.

Le principal objectif de la commission, comme il est énoncé à l'alinéa 4 (1) a) est

«d'acquérir, de construire, d'équiper et de faire fonctionner un marché de gros de fruits et de denrées alimentaires situé dans la municipalité de la communauté urbaine de Toronto ou dans la municipalité régionale de York...» La commission «peut louer des locaux du Marché aux personnes et selon les conditions qu'elle estime indiquées [...]» (article 5). À cet égard, l'entrepôt de fruits et produits alimentaires de gros compte 28 locataires, le marché des agriculteurs en compte 500, et quelque 6 000 acheteurs exercent leurs activités ou font des affaires au Marché. On trouve également sur les lieux deux restaurants, des bureaux annexes, ainsi qu'une succursale de la Banque de Montréal.

Les sommes que les activités de la commission génèrent sont affectées, en vertu des dispositions de l'article 7, aux frais de fonctionnement, au paiement des intérêts et au remboursement des dettes, à la réduction des frais ou des loyers ou à l'établissement de fonds de réserve.

L'article 6 autorise le Conseil des ministres et le trésorier (aujourd'hui le ministre des Finances) à «garantir le paiement des valeurs mobilières émises par la commission, le remboursement des avances consenties à la commission par les banques ainsi que le paiement de toute autre dette contractée par la commission». L'article 11 accorde à la commission le pouvoir d'estimer en justice.

Le désir d'améliorer l'efficacité, de réduire les coûts de distribution et de fournir des installations modernes de réfrigération et de refroidissement préalable représentait d'autres préoccupations pour le gouvernement vers la fin des années 40. À cette époque, la plupart des produits étaient transportés par voie ferroviaire, mais le transport routier prenait de plus en plus d'importance.

Au cours du débat de mars 1946, le ministre de l'Agriculture annonçait une entente générale conclue entre les producteurs, les grossistes, le ministère fédéral de l'Agriculture et deux sociétés de chemins de fer transcontinentaux au sujet de la pertinence d'un emplacement pour un nouveau marché à Mimico, sur un terrain situé immédiatement au nord de l'autoroute Queen Elizabeth. Le ministre déclarait alors ceci :

«[...] le fait que les intérêts privés semblent incapables de planifier et de financer un marché central moderne indique la nécessité que le gouvernement exploite les marchés de produits alimentaires en tant qu'entreprises communautaires répondant aux besoins de nombreux groupes de citoyens. Le projet de loi prévoit par conséquent un tel plan d'exploitation.»

Les plans du Marché des produits alimentaires à Mimico ont été complétés en 1948. La section du marché des agriculteurs a ouvert ses portes le 1^{er} juillet 1951, et celle du marché de gros en 1954. En 1968, la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario faisait l'acquisition d'un emplacement de 200 acres à Vaughan pour l'installation d'un nouveau marché mais, en raison du manque d'intérêt des locataires des entrepôts, la propriété était vendue en 1980.

Un programme de modernisation des installations d'Etoibicoke a été mis en oeuvre au début des années 80. On a alors construit une plate-forme de stationnement pour 600 véhicules, qui sert également d'abri pour une partie du marché des agriculteurs, située en dessous. On a également renové les installations d'entrepôt frigorifique. Les améliorations plus récentes des immobilisations sont présentées plus loin.

les membres et employés de la commission au Comité. Dans la seconde partie, on aborde différentes questions ayant trait à l'exploitation du Marché des produits alimentaires. Cette seconde partie comprend également les recommandations du Comité. Le Comité espère que la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario ou le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales sauront réagir à ces recommandations de manière opportune et appropriée.

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LE MARCHÉ DES PRODUITS ALIMENTAIRES DE L'ONTARIO

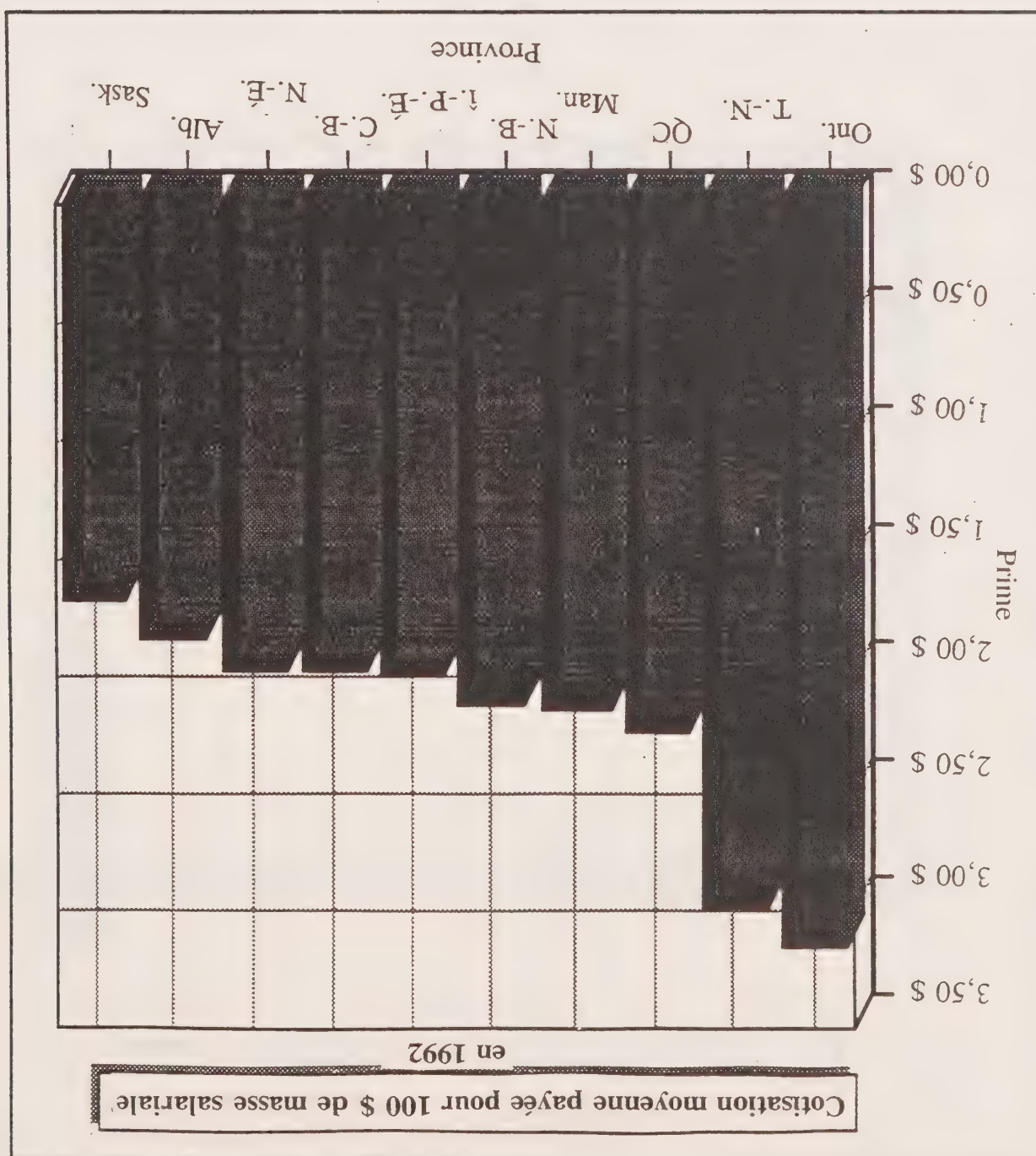
Historique

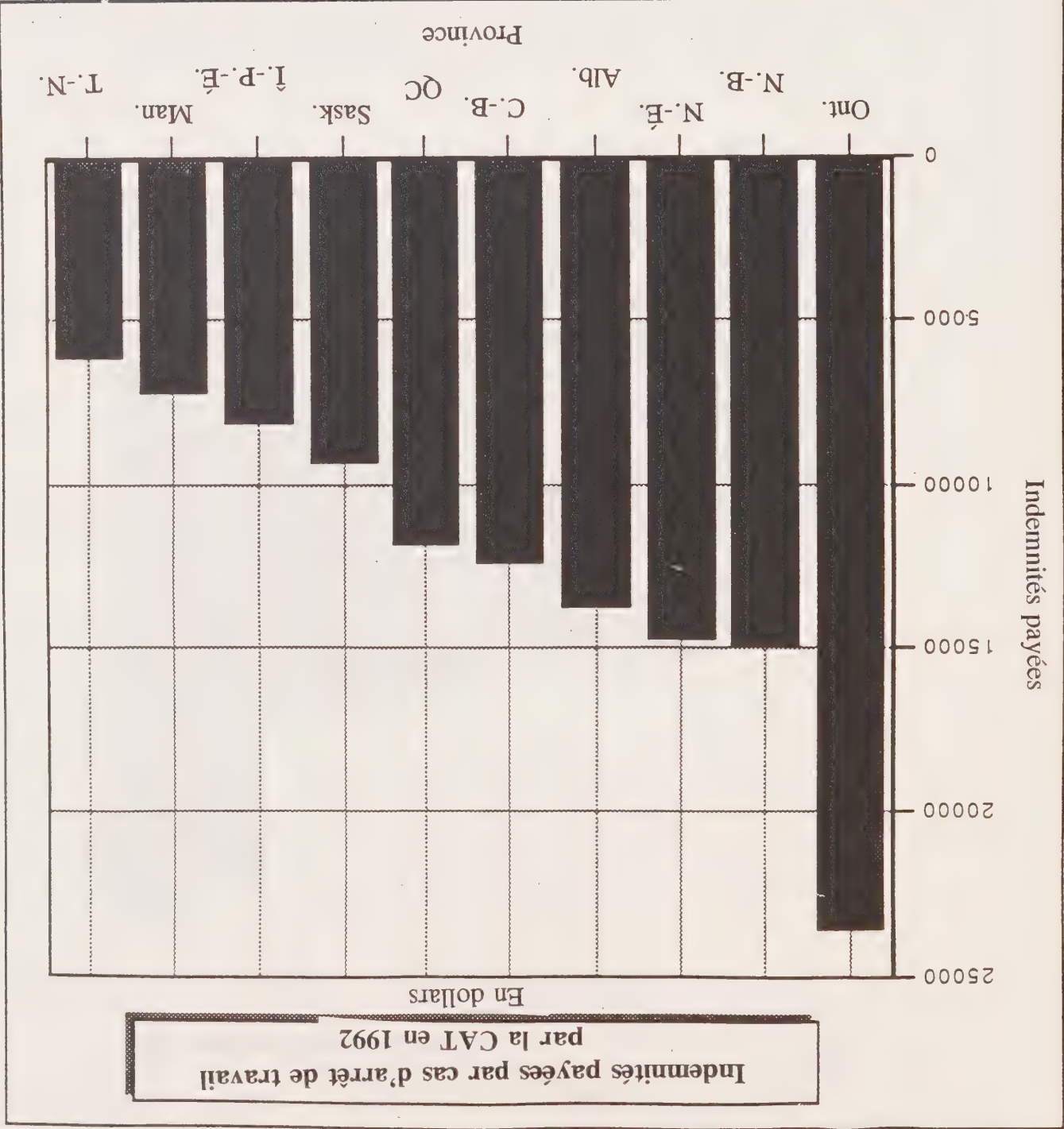
Le Marché des produits alimentaires de l'Ontario a été créé en vertu de la *Loi sur le Marché des produits alimentaires de l'Ontario*, adoptée par l'Assemblée législative de l'Ontario le 27 mars 1946. Pendant le débat original à l'Assemblée législative en mars 1946, on souhaitait créer un nouveau marché en partie pour alléger l'encombrement et les embouteillages dans le secteur du marché St. Lawrence et les installations appartenant à la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada en bas de la rue Yonge. Le ministre de l'Agriculture, M. Thomas Kennedy, déclarait alors que «les marchés n'avaient pas suivi le rythme des améliorations au niveau du transport ou de la croissance de la population. Il ajoutait que [...] les marchés de distribution de fruits et légumes en gros, à Toronto, ont été conçus au départ essentiellement comme des marchés où l'on se rend en voiture tirée par des chevaux, ce qu'ils sont encore aujourd'hui. On sait depuis 40 ans que ces installations sont vétustes et très insuffisantes pour répondre aux exigences modernes.» L'absence d'une entente entre les grossistes et les chemins de fer relativement au financement et à l'emplacement, de même que la période de guerre survenue entre-temps, avait bloqué les efforts antérieurs visant à en venir à une entente sur un nouveau marché de produits alimentaires.

La Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario est un organisme opérationnel de l'annexe II du gouvernement de l'Ontario. Elle exploite un marché central de fruits et produits frais en gros situé dans la région de Mimico, dans les limites sud-est de la ville d'Etobicoke (circonscription provinciale de Lakeshore). L'emplacement de 38,6 acres comprend des installations d'entreposage frigorifique des produits, des espaces à bureaux connexes, un marché d'agriculteurs, des aires de stationnement pour voitures et camions de transport, des installations de chargement des camions et une voie ferrée latérale. Le Marché a ouvert ses portes en 1954, et le coût original du terrain et des bâtiments était de 5,1 millions de dollars. Différentes modernisations et améliorations des immobilisations y ont été apportées au fil des ans.

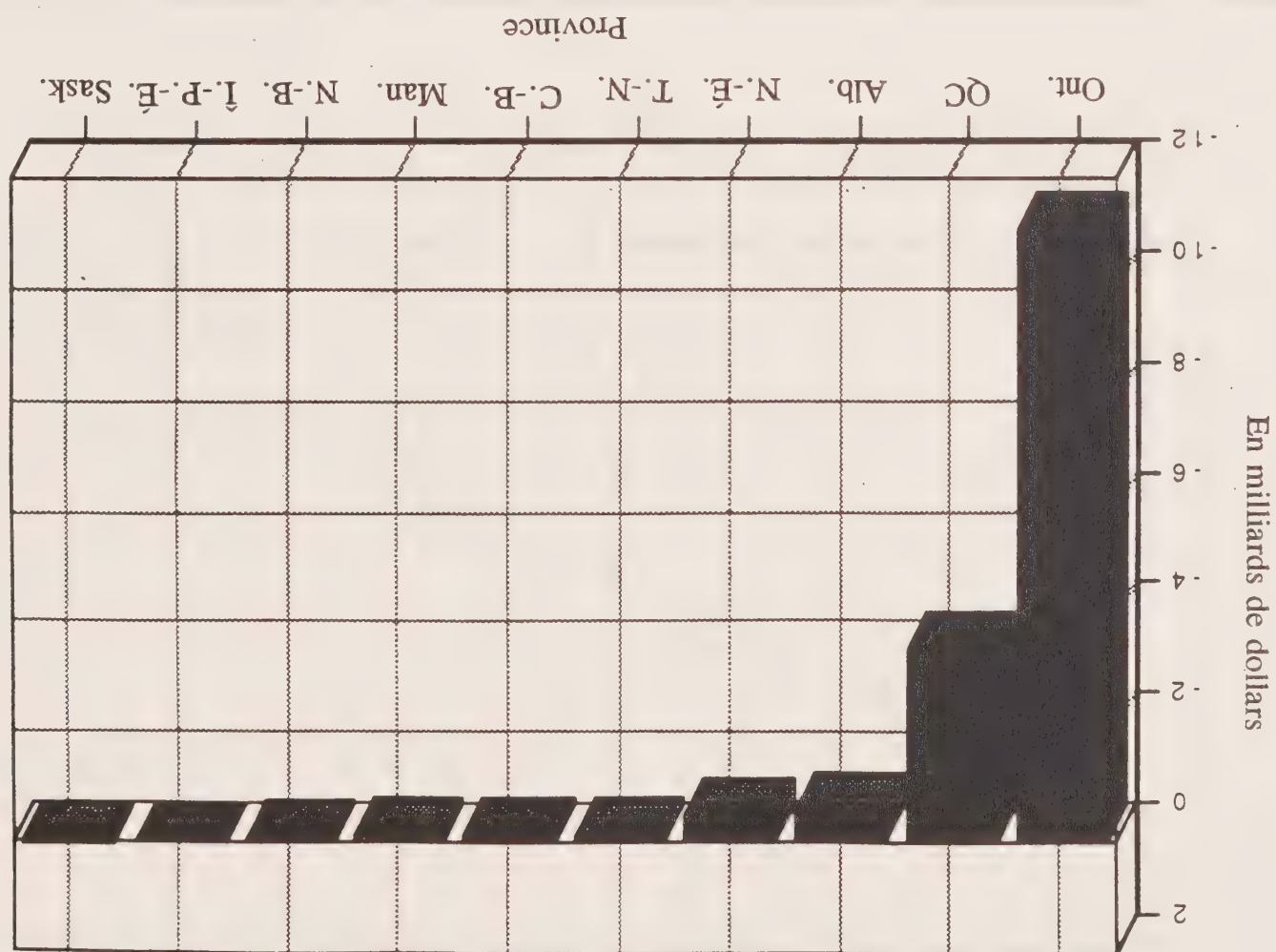
Le 24 novembre 1993, le président de la Commission du Marché des produits alimentaires, M. Gary Ireland, d'autres membres de la commission, le directeur général, M. Bill Carsley, et d'autres employés principaux se présentaient devant le Comité. Les membres du Comité visitaient le Marché des produits alimentaires le 25 janvier 1994 et, le 26 janvier, le président de la Commission du Marché, d'autres membres de la commission et des employés principaux se présentaient à nouveau devant le Comité. Le 27 janvier, le Comité amorçait des discussions préliminaires sur des questions à examiner dans son rapport sur cet organisme. À la suite de cette réunion, la présidente du Comité, M^{me} Margaret Marland, députée, écrivait à l'honorable Elmer Buchanan, ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales (ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation au moment des audiences) concernant différents sujets. La réponse du ministre, reçue le 28 février, a été communiquée aux membres du Comité. Le Comité étudiait son rapport les 30 mars, 15 avril et 11 mai, et il a approuvé le rapport en question le 18 mai 1994.

La première partie du rapport renferme des renseignements généraux sur le Marché des produits alimentaires, basés sur la documentation fournie par le Marché ou le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales, et sur les renseignements fournis par

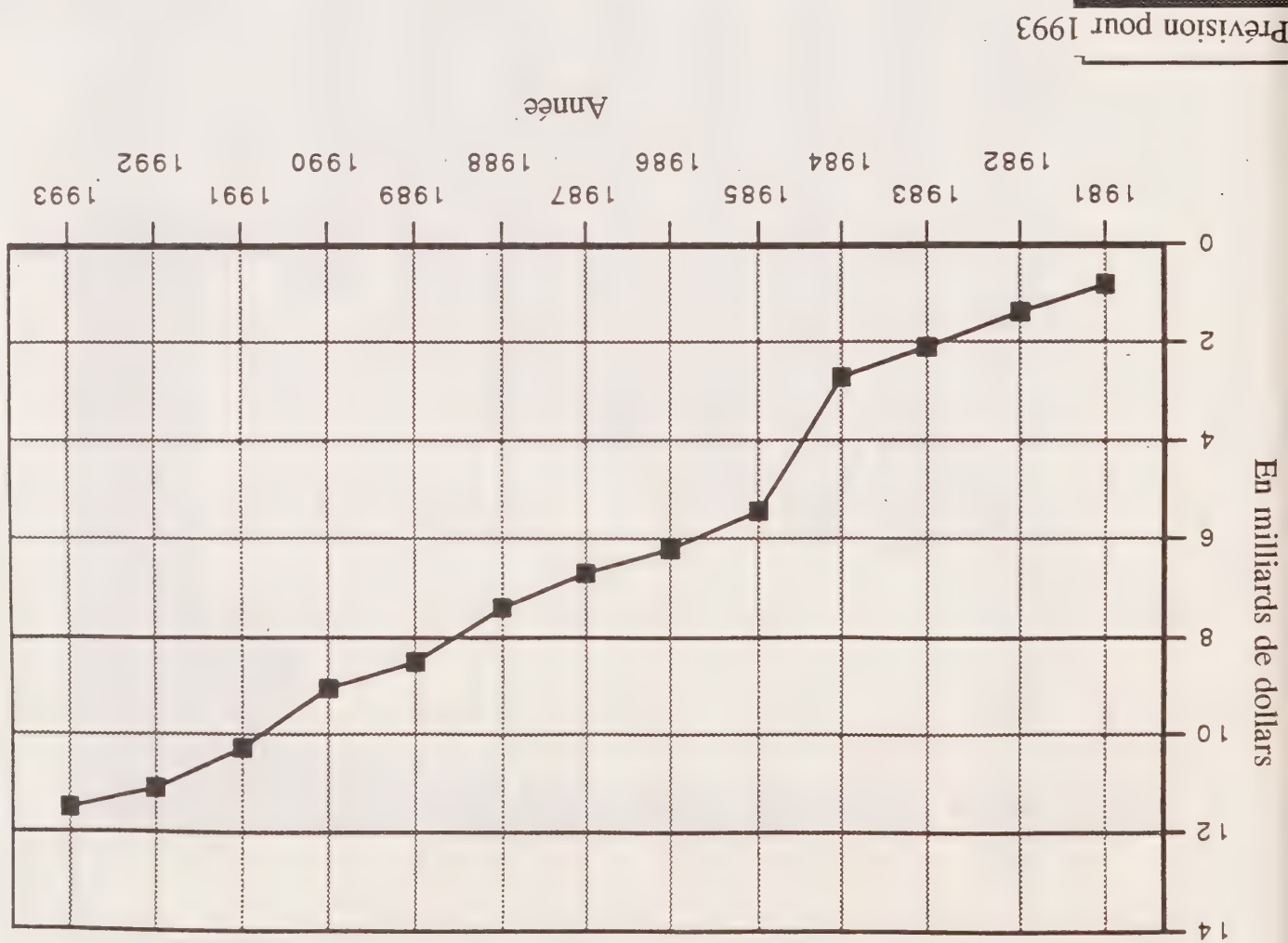




Dette non provisionnée ou excédent des CAT provinciales
1992 En milliard de dollars

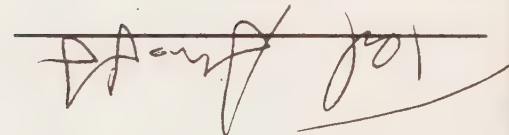


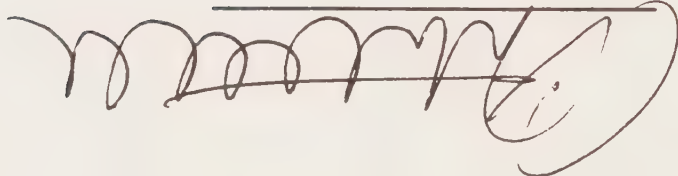
Dettes non provisionnées de la CAT de l'Ontario
En milliards de dollars



Caucus progressiste-conservateur

prochaines élections. Nous sommes déterminés à rendre la CAT efficace pour le bien des employés et des employeurs en Ontario, et nous sommes convaincus que l'élaboration de ces «nouvelles orientations» et d'autres mesures positives aideront non seulement les travailleurs blessés et leurs employeurs à retrouver une situation saine, elles aideront aussi l'économie de l'Ontario à repartir sur de bonnes bases.


Ted Arnott, député
Wellington


Chris Stockwell, député
Etobicoke-Ouest

Le nombre des demandes d'indemnisation pour arrêt de travail a régulièrement baissé en Ontario puisqu'il est passé de 208 500 en 1988 à 136 900 en 1992. Mais au cours de la même période les indemnités versées pour arrêt de travail ont progressé de 14 710 \$ à 23 506 \$. Ces données statistiques s'expliquent non seulement par la récession qui ne permet pas aux travailleurs blessés de retourner aisément au travail, mais aussi la mise en application du projet de loi libéral 162 qui a introduit un système d'indemnisation double.

La cotisation moyenne en Ontario pour 100 \$ de masse salariale est de 3,16 \$ et le plafond de la rémunération assurable s'élève à 50 800 \$, ces deux chiffres étant les plus élevés des 10 provinces. Comparativement, au Québec les chiffres sont respectivement de 2,24 \$ et 44 500 \$, et au Manitoba de 2,15 \$ et de 45 500 \$. (Voir le tableau annexe.)

Les frais administratifs en Ontario exprimés en pourcentage des recettes s'élèvent à 14,8 pour 100, ce qui place la province au quatrième rang du pays. Les ratios de frais sont supérieurs dans trois provinces seulement, l'Alberta avec 19,7 pour 100, la Colombie-Britannique avec 17,9 pour 100 et le Nouveau-Brunswick avec 15,3 pour 100. Les frais administratifs en Ontario ont augmenté de 9,9 pour 100 en 1989 à 14,8 pour 100 en 1992.

Avec un ratio de capitalisation (couverture de l'actif) de 26,7 pour 100 seulement, la Nouvelle-Ecosse est la province qui a le système le moins bien provisionné du pays. L'Ontario, avec un ratio de capitalisation de 37,4 pour 100, se situe au deuxième rang pour l'insuffisance du provisionnement.

Ces chiffres démontrent abondamment que le gouvernement ne peut plus fermer les yeux sur la dette non provisionnée. Si le gouvernement actuel ne se décide pas à agir, le Parti progressiste-conservateur accordera la priorité à la réforme de la CAT à l'occasion des

aux banques, compagnies d'assurance et autres secteurs actuellement exemptés de la couverture par la CAT.

Le besoin d'intervention immédiate est renforcé par le rapport de l'Institut des dirigeants financiers du Canada. D'après leurs chiffres, la dette non provisionnée de l'Ontario constitue un fardeau nettement plus lourd pour les entreprises en Ontario que la dette non provisionnée des autres provinces. La dette non provisionnée en 1992 des commissions provinciales des accidents du travail a augmenté de 1,3 milliard de dollars, portant à 15,8 milliards de dollars la totalité des déficits accumulés. La part de la dette qui revient à l'Ontario s'élève à 11,1 milliards de dollars (à noter qu'il est prévu que la dette non provisionnée pour 1993 passera à 11,6 milliards de dollars). Sur la dette accumulée de 15,8 milliards de dollars, la part de l'Ontario correspond à 70,25 pour 100 et pourtant les travailleurs de l'Ontario ne représentent que 39 pour 100 de la main-d'oeuvre canadienne.

Comparativement à l'importance du fonds, la dette non provisionnée cumulative de l'Ontario est aussi très importante. La dette non provisionnée de l'Ontario de 11,028 milliards de dollars correspond à 4,4 années de recettes. Ce chiffre représente une hausse très nette depuis 1990, puisque la dette provisionnée correspondait alors à 3,5 années de recettes. La dette non provisionnée de la Nouvelle-Ecosse, de 448 millions de dollars, correspond à 3,8 années de recettes alors que celle du Québec, qui se chiffre à 3,451 milliards de dollars, équivaut à 2,7 années de recettes.

On constate aussi des variations différentes dans les indemnités versées pour arrêt de travail. En Ontario, les indemnités continuent à être très supérieures à celles des autres provinces. Avec un chiffre d'indemnisation de 23 500 \$ par cas d'arrêt de travail, l'Ontario distance largement la deuxième et la troisième province - le Nouveau-Brunswick avec un chiffre de 14 900 \$ par indemnisation, et la Nouvelle-Ecosse avec 14 600 \$. (Voir le tableau annexe.)

immanquablement à la dette de la province. La majoration serait probablement de l'ordre de 15 à 20 pour 100.»

La Société canadienne d'évaluation des crédits abonda dans ce sens si l'on en juge d'après son rapport du premier trimestre de 1994 sur les finances de l'Ontario. On lit dans le rapport que «l'Ontario et ses (dettes non budgétaires) seront examinées de nouveau de très près lorsque les chiffres seront connus».

Rien ne permet de croire que la CAT ou le ministre du Travail reconnaît la gravité du problème fiscal. Bien que les indemnités accordées soient nettement supérieures à celles qu'accordent les autres provinces, la Commission n'a pris aucune mesure pour réduire ses frais. D'ailleurs, une série de décisions prises récemment par la Commission peuvent être interprétées comme une preuve de son manque de responsabilité fiscale :

- La décision de faire construire un nouveau siège au centre de Toronto alors qu'environ 20 pour 100 des locaux administratifs à Toronto sont vacants;
- Les remarques faites par Odoardo Di Santo, président de la CAT et Brian King, vice-président, Administration, au comité permanent des organismes gouvernementaux entre les 13 et 16 septembre 1993, indiquant qu'ils appuyaient un système universel d'indemnisation des travailleurs, l'adoption d'un système de paiement uniforme et l'inclusion de l'indemnisation pour stress chronique;

- L'annonce en décembre 1993 que la Commission tiendrait des audiences publiques en 1994 sur l'élargissement de sa couverture afin qu'elle s'étende

La réponse de la CAT fut la suivante : « Le conseil d'administration compte mettre au point et adopter un projet à la fin de 1993 ou au début de 1994. Ce projet comprend entre autres le financement du programme. » Aucune annonce n'a été faite à ce jour à ce sujet.

Enfin, le 12 janvier 1994, l'Institut des dirigeants financiers du Canada a publié un rapport comparant la situation financière des commissions des accidents du travail de tout le Canada. Le rapport indique en conclusion qu'« il est évident que l'on ne puisse pas continuer à faire supporter aux employeurs le coût croissant de l'indemnisation des travailleurs au moyen de taux de cotisation toujours plus élevés. Il est crucial que les entreprises puissent rester compétitives pour pouvoir maintenir notre niveau de vie canadien et il est impératif de remédier d'urgence aux lacunes que ce programme en particulier. Les emplois actuels et futurs risquent d'être menacés. » On recommande dans le rapport que « des mesures énergiques soient prises pour mettre l'accent sur la réduction des dépenses. Dans les provinces où les conditions fiscales sont faibles comme en Ontario, au Québec, en Nouvelle-Ecosse et en Alberta, il serait bon de suivre l'exemple donné par le Manitoba, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve. Ces dernières provinces ont adopté des législations qui réduisent considérablement les coûts tout en maintenant un filet de sécurité efficace pour les travailleurs blessés. »

Si des mesures ne sont prises pour réduire la dette non provisionnée, cela pourrait avoir de très lourdes conséquences pour la province qui verrait sa capacité d'accès aux marchés de créances internationales diminuer. Selon un article publié dans le *Globe and Mail* le 8 novembre 1993, Walter Schroeder, président de Dominion Bond Rating Service aurait déclaré :

« Si nous sommes en fin de compte convaincus qu'ils n'arriveront pas à approvisionner cette dette ou qu'elle devrait l'être au moyen de recettes fiscales, cela s'ajoutera

prolonger la période d'élimination de la dette de 2014 à 2024. Visiblement, aucune proposition n'avait été faite dans le but de réduire les coûts réels du système.

Un rapport préparé par William Mercer conclut que la crise à laquelle la CAT était confrontée était moins due à la récession qu'à la capacité de la Commission d'assurer une gestion efficace et responsable. Les dépenses attribuables au projet de loi 162 ont dépassé de beaucoup les prévisions les plus élevées, et les entreprises ont donc demandé aux vérificateurs de la province de procéder à un examen approfondi de la mise en application des dispositions du projet de loi 162 relatives à la réadaptation et à la perte économique future pour déterminer la raison de ce dépassement budgétaire.

Les libéraux avaient affirmé que le projet de loi 162 ne générerait pas de revenus. À l'époque, le ministre du Travail, M. Gregory Sorbara, déclara :

«L'impact financier global de ces réformes ne se traduira pas par une génération de revenus. Elles permettront de réaffecter des ressources au sein du système d'indemnisation des travailleurs pour compenser la perte de capacité de gains et elles nous aideront à concentrer nos efforts en priorité sur la réadaptation.»

Dans son rapport annuel de 1993, le vérificateur de la province a indiqué que la Commission doit élaborer des projets de lutte contre la dette non provisionnée avec un maximum d'efficacité et de rapidité. Il a souligné qu'au début de 1992 la Commission avait publié un document de travail intitulé «Stratégie de financement de la CAT» mais qu'elle n'avait jamais formulé de projets concrets. Il a précisé que «l'absence d'une stratégie déterminée de la Commission pour lutter contre la dette non provisionnée et l'insuffisance des mesures de gestion et de contrôle de cette dette aurait un impact négatif sur le système d'indemnisation des travailleurs à l'avenir».

La dette non provisionnée de la CAT est un problème grave dont l'existence est reconnue depuis plus d'une décennie. En 1984, la CAT s'est rendue compte que les cotisations annuelles demandées aux employeurs ne suffisaient pas à couvrir les frais d'accident futur. La Commission décida en conséquence d'adopter une stratégie de «financement intégral» pour que l'actif de la CAT puisse couvrir son passif à une date ultérieure. La stratégie du financement intégral avait pour but :

- De relever les taux de cotisation afin qu'ils permettent de couvrir les coûts présents et futurs des nouveaux accidents de chaque année;
- De générer un excédent en plus du montant requis ci-dessus pour pouvoir éliminer la dette non provisionnée en 30 années (2014).

La stratégie du «financement intégral» a dicté l'établissement des taux de cotisation de la CAT chaque année depuis 1985, à l'exception du gel des taux de 1991. Les hausses de taux de cotisation de 15 pour 100 au cours des trois premières années furent suivies de hausses de 10 pour 100 au cours des trois années suivantes. De 1984 à 1989, la stratégie de la Commission visant à éliminer la dette non provisionnée a permis d'atteindre les objectifs visés. Mais en 1990, la dette non provisionnée augmenta plus qu'il n'avait été prévu selon la stratégie de financement originale. Selon la CAT, deux raisons principales ont été l'origine de cette situation : 1) le projet de loi 162 déposé par les libéraux en 1989 a majoré la dette non provisionnée de la Commission de près de 1 milliard de dollars et 2) la récession a été à l'origine d'une baisse des revenus de la CAT.

En février 1992, la Commission se décida enfin à réagir en publiant un document de travail intitulé «Stratégie de financement de la CAT». Les employeurs rejetèrent le rapport étant donné que les seules solutions qu'il ait proposées consistaient à majorer les cotisations ou

[5] Entreprendre un examen approfondi des avantages de la privatisation et de la

sous-traitance des services administratifs et des services d'indemnisation des

travailleurs, et solliciter l'aide du secteur privé pour élaborer et mettre en application des méthodes moins coûteuses et plus efficaces pour recycler, réadapter et répondre

aux besoins des travailleurs blessés afin qu'ils puissent recommencer à travailler. Le

gouvernement devrait se contenter de garantir que les travailleurs ont la possibilité de

choisir parmi les régimes fournis par le secteur privé et, tout au plus, une CAT

considérablement réduite devrait servir d'assureurs de dernier ressort pour les

travailleurs au service d'entreprises qui ne sont pas admissibles à une assurance

privée.

[6] Examiner la possibilité de mettre en place un système de copaiement avec les

travailleurs pour financer le système.

Bien que le caucus progressiste-conservateur ait été encouragé par l'inclusion de

recommandations semblables à notre plan en six points, il est considéré que le rapport de la

majorité ne traitait pas de l'enjeu le plus urgent auquel la Commission est confrontée, soit

l'intégrité financière du système. Il est impératif que le gouvernement introduise

immédiatement des mesures pour s'occuper de la dette non provisionnée de 11,6 milliards de

dollars, dette qui augmente au rythme d'environ 200 millions de dollars par jour.

Une association de petites et grandes entreprises, l'Employers' Council on Workers'

Compensation, a exhorté le premier ministre à proposer un programme de réformes qui

répondent au triple critère de résolution des problèmes financiers de la CAT, qui permettent

de réduire les pressions qui s'exercent sur les taux de cotisations et qui rétablissent un

système équitable d'indemnisation en cas de blessures subites au travail.

Le 19 octobre 1993, David Tilson, député conservateur (Dufferin-Peel) a déposé un projet de loi de député (projet de loi 106) visant à modifier la *Loi sur les accidents du travail*. Comme la législation adoptée au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, le projet de loi propose ce qui suit :

- Limiter les demandes d'indemnité pour stress à celles qui sont la conséquence d'un événement traumatisant;
- Réduire l'indemnisation maximale de 90 à 80 pour 100 de la rémunération nette que touchait le travailleur avant d'être blessé;
- Remédier à l'excédent d'indemnisation en incluant des clauses d'indemnisation complémentaires dans les conventions collectives et autres sources de revenus, comme les prestations du RPC, dont il sera tenu compte dans le calcul des indemnités de la CAT;
- Introduire un délai de carence de trois jours avant que les indemnités soient payables;
- Indexer les indemnités pour la date anniversaire de l'attribution d'indemnisation et non au premier janvier de chaque année;
- Permettre aux vérificateurs de la province de procéder à des vérifications de rentabilité de la Commission.

[4] Introduire des vérifications de rentabilité et des mesures de contrôle internes des dépenses. Il est parfaitement ridicule que la CAT ait pu attribuer sans contestation un contrat pour la construction d'un nouvel édifice de 200 millions de dollars - dont elle n'a pas besoin et qu'elle n'a pas les moyens de s'offrir - sans obtenir au préalable l'autorisation du gouvernement au moins sans avoir à rendre des comptes au sujet de cette décision.

20 milliards de dollars le chiffre prévu initialement de 31,5 milliards de dollars. Malgré de telles prévisions, le rapport de la majorité passe pratiquement sous silence le besoin d'intervention immédiate pour s'occuper de la dette non provisionnée.

Le caucus progressiste-conservateur a apprécié que plusieurs recommandations figurant dans notre plan d'action aient été incluses dans le rapport principal. Notre plan recommande en particulier :

[1] Un moratorium sur tous les nouveaux cas d'indemnisation comme l'indemnisation du stress jusqu'à ce qu'un plan ait été mis en place pour régler la question de la dette non provisionnée.

[2] Le remplacement des dirigeants de la CAT nommés pour des raisons politiques par une équipe de gestion composée de professionnels de l'assurance et chargés du redressement de la situation. Nous proposons l'élimination de la personne nommée pour des raisons politiques au poste de président et qui est généralement un politicien pour que ce poste soit comblé par un cadre de premier ordre du secteur privé.

[3] Ordonner à la direction de réduire les frais, en commençant par l'élaboration d'un plan d'action visant à réduire les indemnités sur le modèle des réformes entreprises dans d'autres provinces. À l'instar du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, l'Ontario doit modifier le chiffre d'indemnisation nette de 90 pour 100, simplifier les méthodes administratives et adopter un principe de réadaptation basé sur la rentabilité afin que les travailleurs blessés puissent retourner au travail dans de meilleures conditions de santé, de coûts et de rapidité.

Nous soumettons cette opinion dissidente au sujet de ce que nous considérons comme des lacunes graves dans les recommandations faites dans le rapport de la majorité sur les mesures que le gouvernement devrait prendre au sujet de la dette non provisionnée de 11,6 milliards de dollars de la Commission des accidents du travail (CAT). Il est impératif que le gouvernement de l'Ontario s'occupe immédiatement de cette question de la dette non provisionnée, non seulement pour ne pas mettre en danger la viabilité future de la CAT, mais aussi pour garantir que les taux de cotisation exigés des employeurs ne nuisent pas à la capacité concurrentielle des entreprises de l'Ontario.

Le Mike Harris Task Force on Creating Jobs Through Small Business (groupe de travail sur la création d'emplois par les petites entreprises de Mike Harris) a constaté que sur les deux charges salariales provinciales, soit l'impôt-santé des employeurs et les cotisations de CAT, cette dernière charge était celle qui était la plus fortement critiquée. De l'avis général, les cotisations de la CAT de l'Ontario, les plus élevées du pays, sont jugées excessives. Les employeurs s'inquiètent aussi du fait qu'il s'exerce des pressions considérables à la hausse des taux de cotisations du fait de l'accroissement de la dette non provisionnée. Les taux de cotisation de 1994 constituent déjà une entrave majeure à la capacité des entreprises, notamment les entreprises de petite taille et récentes, de créer et de conserver des emplois.

Même si le rapport de la majorité va dans le sens de nombreux points soulevés par le caucus progressiste-conservateur dans le cadre d'un plan d'action en six points en février 1993, il ne formule pas de recommandations particulières pour régler la question de la dette non provisionnée. Les gens d'affaires membres du Comité consultatif du premier ministre sur les relations patronales-syndicales indiquaient en novembre 1993 que la dette non provisionnée pourrait amplifier au point d'atteindre 52,5 milliards de dollars en 2014 si les demandes d'indemnité pour perte économique/non économique que les libéraux ont introduites en 1989, continuent à croître et à dépasser les prévisions initiales. Cette estimation a dépassé de

OPINION DISSIDENTE DES MEMBRES PROGRESSISTES-CONSERVATEURS
RAPPORT SUR LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL
DU COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX
AVRIL 1994

ANNEXE AU RAPPORT SUR LA COMMISSION
DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

secteurs, mais ils ont suggéré qu'un consensus devrait être requis dans la province avant de procéder à tout élargissement de la protection.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

18. La Commission des accidents du travail devrait faire procéder à une évaluation impartiale des services qui sont fournis et de ceux qui pourraient l'être à l'avenir.

travail. Certains membres ont trouvé que la CAT est devenue un système universel d'indemnisation de n'importe qui pour pratiquement n'importe quoi.

Certains membres ont proposé que la Commission des accidents du travail envisage de suivre l'exemple du Manitoba et du Nouveau-Brunswick, et modifie le niveau d'indemnisation nette de 90 pour 100 pour garantir que les demandeurs ne touchent pas une somme supérieure à celle à laquelle ils auraient droit s'ils travaillaient. Certains membres ont aussi considéré que la commission devrait envisager une forme de copaiement par les demandeurs pour renforcer la responsabilisation. Mais le Comité n'est pas parvenu à un accord permettant de faire des recommandations sur ces questions.

Le Comité a longuement discuté de nombreux aspects de l'amélioration de la stratégie de financement de la CAT.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

16. La Commission des accidents du travail devrait mettre au point une nouvelle stratégie de financement afin d'assurer la viabilité du système à l'avenir.
17. La commission devrait procéder à des consultations des parties concernées du secteur du travail et produire un rapport à l'intention du ministre du Travail.

La protection future

Le Comité a aussi examiné la question de l'élargissement éventuel futur de l'indemnisation par la CAT pour couvrir des cas comme le stress en milieu de travail. Certains membres ont souligné que les employeurs, ainsi qu'une partie du public, s'inquiètent de la possibilité de l'élargissement par la CAT de la protection à des secteurs qui sont sujets à controverse, protection qui coûtera cher au système. Certains membres ont déclaré qu'il n'était peut-être pas possible pour la CAT d'exclure tout élargissement de la protection aux nouveaux

Des membres ont fait remarquer que les taux de cotisation en hausse ont un impact très négatif sur les entreprises en exploitation et réduisent l'attrait que peut présenter l'Ontario pour les nouvelles entreprises, les placements et les emplois. Ils attribuent la dette, le coût et les lacunes au fait que l'indemnisation des travailleurs a de plus en plus tendance à être considérée comme un système de protection sociale à la charge des employeurs au lieu de refléter le principe original qui était celui d'un régime d'assurance contre les accidents au

Les membres du Comité ont indiqué leur vive inquiétude au sujet de la dette non provisionnée croissante de la CAT compte tenu de la conjoncture entraînant une baisse des revenus de la CAT. De nombreuses discussions ont eu lieu sur le besoin pour la CAT de mettre au point une stratégie de financement qui garantirait la viabilité d'un système d'indemnisation efficace et protégerait les employés blessés tout en garantissant que les employeurs restent concurrentiels et opérationnels au cours de cette période de marasme économique. Le vice-président de la commission, M. King, a indiqué au Comité que les secteurs qui ont le plus souffert de la crise, soit la fabrication, les ressources et la construction, fournissent environ 75 pour 100 des revenus de la CAT.

La situation financière

15. La Commission des accidents du travail devrait exécuter intégralement les recommandations du vérificateur provincial au Comité permanent des comptes publics concernant le déménagement à Simcoe Place et les économies en découlant.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

L'automatisation, et qu'elle détermine l'effet de ces données sur ses besoins en locaux. Certains membres ont souligné avec force qu'un tel examen financier de Simcoe Place aurait été plus utile s'il avait été effectué avant la prise de la décision définitive. D'autres membres ont indiqué qu'un examen financier approfondi en 1996 serait quand même utile.

Le Comité a longuement discuté des nombreuses questions liées à la décision de la CAT de s'impliquer dans la construction et la propriété d'un nouveau siège devant porter le nom de Simcoe Place. Le Comité a examiné les commentaires faits par le vérificateur provincial sur Simcoe Place dans son *Rapport spécial à l'intention du comité permanent des comptes publics* ainsi que la réaction de la CAT à ses observations. Le président, et dans une plus large mesure, le vice-président, ont fourni au Comité leur opinion sur les raisons des décisions prises au sujet de Simcoe Place et sur les observations faites par le vérificateur provincial sur ces questions et bien d'autres encore. Ces dirigeants ont aussi répondu à de nombreuses questions détaillées posées par les membres du Comité au sujet de Simcoe Place. À la suite d'audiences publiques, des membres du Comité ont continué d'être très préoccupés par Simcoe Place, même s'il ont reconnu qu'à ce stade, les décisions définitives avaient été prises et que de toute façon il serait donné suite au projet.

Dans son rapport au Comité permanent des comptes publics, le vérificateur provincial a recommandé que la CAT adresse un rapport à ce comité en 1996 et fournisse des détails sur tous les coûts relatifs au déménagement à Simcoe Place. Le Comité permanent des comptes publics a adopté la motion suivante le 22 juillet 1993 : « Que le Comité permanent des comptes publics revienne à la question du nouveau siège de la CAT lorsque celle-ci aura présenté son rapport à ce comité en 1996 conformément à la recommandation faite par le vérificateur provincial dans son rapport. » Ce rapport doit donner les tarifs de location définitifs et les coûts annuels, le nombre total d'emplois réaffectés, la superficie occupée, le taux prévu du rendement de l'investissement d'après les coûts de construction réels, les frais de déménagement, les frais de location et de mobilier, et toutes les économies administratives qui ont été réalisées par le déménagement et la consolidation du siège de la CAT, comme les réductions d'effectif. Le vérificateur a aussi recommandé que la CAT évalue ses besoins en personnel à long terme sous l'angle des économies susceptibles d'être réalisées par suite du nombre réduit des demandes d'indemnisation, de la compression des effectifs et de

12. La commission devrait mettre au point un sondage simple et dépouillé d'ambiguïté sur la satisfaction des clients afin d'obtenir les réactions des clients sur les efforts d'amélioration régulier du service offert par la CAT.

La culture de l'organisme

Des membres ont observé que des employés participent maintenant au processus décisionnel dans le cadre des efforts de planification de la CAT et que la volonté de procéder régulièrement de cette façon était souhaitable.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

13. La Commission des accidents de travail devrait continuer à former ses employés et à les faire participer au processus décisionnel.

La réadaptation professionnelle et le retour au travail

Le Comité insiste sur l'importance de faire en sorte que les personnes qui ont été blessées au travail puissent reprendre rapidement le travail. Non seulement l'absence du travail a des répercussions sociales, mais elle fait supporter un fardeau financier inacceptable à la CAT et à la province. Les membres ont noté qu'un premier chef de la réadaptation professionnelle a été nommé au cours de l'été 1993.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

14. Dans le cadre de son processus de planification, la Commission des accidents de travail devrait mettre l'accent sur les mesures favorisant la réadaptation professionnelle et un retour rapide au travail.

9. La commission devrait mettre en application un ensemble de mesures de réforme administrative comprenant une vérification de la rentabilité et des mesures de contrôle des dépenses internes.

La planification stratégique

Lors de sa comparution devant le Comité en septembre 1993, M. King a présenté les efforts de planification déployés actuellement par la commission. Tout d'abord, un plan d'action selon lequel 16 équipes mettent au point de nouveaux modèles de liaison avec la communauté, effectuent un nouvel examen du rôle du personnel de réadaptation professionnelle de premier plan et encouragent les communications claires et simples. Le Comité de coordination de la planification générale, mis en place par le conseil des gouverneurs afin de façonner l'orientation des cinq à sept prochaines années, s'occupe d'une deuxième activité de planification. Ce comité est composé de membres du conseil d'administration, de membres de la haute direction administrative et de représentants syndicaux. Les huit questions dont ils étaient chargés de s'occuper comprennent : gestion et administration, recettes et financement, autres systèmes d'indemnisation, santé et sécurité, indemnisation financière, maladies professionnelles, réadaptation et couverture.

Les membres du Comité ont considéré qu'il était important qu'un plan stratégique soit élaboré et appliqué dans les plus brefs délais afin de garantir la viabilité du service de la CAT pour ses clients. Le Comité s'attend aussi à ce que la CAT le tienne au courant de ses progrès en matière de planification, ainsi que des progrès de la commission concernant la mise en application des objectifs de planification établis.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

10. La Commission des accidents du travail devrait remettre au Comité son plan stratégique dès qu'il aura été élaboré.
11. La commission devrait remettre au Comité un rapport annuel écrit sur ses progrès dans la réalisations des objectifs du plan stratégique.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

6. La Commission des accidents du travail devrait trouver immédiatement des moyens de rendre plus rigoureux le contrôle de l'accès au système d'exploitation de la CAT.

7. La commission devrait procéder aux recherches nécessaires pour identifier les secteurs d'exploitation les plus vulnérables aux activités frauduleuses et faire en sorte que ces secteurs fassent l'objet d'un contrôle minutieux et que les mesures de contrôle anti-fraudes nécessaires soient adoptées dans les plus brefs délais.

La gestion financière interne

Les membres du Comité ont souligné que les mesures de contrôle internes de la CAT n'ont pas évolué aussi rapidement que les nouveautés technologiques appliquées à la main-d'oeuvre. Les cas de fraude révèlent en partie les lacunes des mesures de contrôle internes de la commission.

Le Comité considère qu'il faut mettre en place un poste de contrôle afin de renforcer les efforts de la CAT en matière de prestation de services efficaces et rentables. Il faut adopter des systèmes de contrôle bien déterminés en ce qui concerne les limites de pouvoir et d'autorisation. Des moyens doivent être mis en application pour fournir des données opérationnelles et de conformité financière. Par-dessus tout, les membres ont considéré que la fonction de contrôle doit s'exercer d'une manière proactive afin de remédier aux lacunes du système et de favoriser la résolution rapide des problèmes.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

8. La Commission des accidents du travail devrait mettre au point une fonction de contrôle ou de gestion financière interne chargée de délimiter clairement les rôles et responsabilités des employés et d'aider les cadres à minimiser le gaspillage et à prévenir la fraude.

4. La Commission des accidents du travail devrait adopter le principe de la rentabilité appliqué à l'élaboration et à l'offre de tous les programmes.

5. La Commission des accidents du travail devrait institutionnaliser le principe de la recherche de la valeur des dépenses en imposant à la direction la responsabilité de faire rapport sur les résultats, les projets et budgets, et en procédant à des examens réguliers pour vérifier le respect des objectifs fixés.

Les allégations de fraude

Le Comité a appris que des activités frauduleuses relativement importantes ont eu lieu dans les domaines de responsabilité de la CAT bien que les évaluations de l'ampleur de ces activités frauduleuses aient été variées. La stratégie anti-fraude actuelle de la commission met l'accent sur le personnel de la commission, les fournisseurs (p. ex., y compris des fournisseurs de produits pharmaceutiques, de médicaments et de matériel de physiothérapie), l'évitement fiscal par les employeurs et les demandes d'indemnisation frauduleuses de la part des travailleurs:

M. Brian King, vice-président de la CAT, informa le Comité qu'au lieu d'avoir un seul enquêteur des fraudes en 1991, la CAT dispose maintenant d'une Direction des enquêtes spéciales comptant 20 employés, dont 10 enquêteurs qui travaillent en étroite collaboration avec les procureurs de la Couronne et la police. Il précisa que 50 enquêteurs chargés des demandes d'indemnisation exerçaient leurs fonctions dans toute la province et que la Direction des recettes compte une équipe de vérification spécialisée. M. King précisa aussi que plus de 1 500 employés de la CAT s'occupant des services aux clients avaient suivi un cours de formation sur les activités frauduleuses. Il informa le Comité que la CAT a pour politique d'intenter des procès dans tous les cas de fraude et de récupérer les pertes qui

peuvent en découler.

Le Comité considère qu'il est important à ce stade de faire passer un message dépourvu d'ambiguïté selon lequel *la fraude sous toute ses formes ne sera pas tolérée* par la CAT ni par le ministère du Travail.

La question de la responsabilisation à la CAT a suscité de nombreuses discussions. Selon certains membres, une responsabilisation accrue du conseil d'administration pourrait améliorer la gestion et le contrôle. Certains membres ont notamment considéré que le moment était venu de mettre fin aux nominations politiques à des postes de haute direction de la CAT et de renforcer l'équipe de gestion de la commission en recrutant des cadres supérieurs issus de l'industrie de l'assurance pour exercer les fonctions de haute direction. D'autres membres ont avancé qu'un consensus public semblait prendre forme selon lequel nous devons nous demander s'il est souhaitable qu'un représentant politique occupe de poste, que cette personne ait les compétences requises voulues ou non, si la commission doit s'orienter vers une plus grande responsabilité financière. Bien qu'il soit difficile d'éliminer totalement quiconque a déjà exercé des fonctions officielles des postes de président et vice-président, certains membres ont jugé qu'il fallait souligner l'importance de ces postes pour l'orientation future de la commission.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

2. **Le ministre du Travail devrait recruter un cadre compétent pour assumer la présidence de la Commission des accidents du travail et lui adjoindre une toute nouvelle équipe de gestion qui sera elle aussi recrutée dans le secteur privé.**

Les membres du Comité ont considéré que la CAT doit déterminer le coût de toutes les nouvelles politiques proposées pour tenir compte des préoccupations concernant l'insuffisance de la responsabilisation et pour réaliser des gains en matière d'économie, d'efficacité et d'efficacité dans l'offre des services aux travailleurs et aux employeurs.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

3. **Toutes les nouvelles initiatives de la CAT en matière de mise au point de politiques et d'offre de programmes devraient faire l'objet d'un examen rigoureux pour garantir que les objectifs soient précis et que des mesures de contrôle aient été prévues avant la mise en application.**

* Prévission basée sur les chiffres réels de janvier à mai 1993 plus les prévisions budgétaires de juin à décembre 1993.

** Les services sont compris à la ligne des fournitures - équipement. Les paiements effectués aux travailleurs blessés sont classés dans les frais d'indemnités dans le rapport annuel et se sont chiffrés à 2,2 de milliards de dollars en 1992.

Vérification

La CAT fait l'objet d'une vérification par le vérificateur provincial, des vérificateurs externes et des vérificateurs internes. L'article 77 de la Loi sur les accidents du travail attribue au vérificateur provincial (ou autre vérificateur désigné par le lieutenant-gouverneur en conseil conformément aux directives du vérificateur provincial) le pouvoir de vérifier les comptes de la commission. Le rapport annuel de la CAT pour l'exercice 1992 comprend l'opinion des vérificateurs externes.

DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

La responsabilisation de la commission

Les membres ont noté que le vérificateur provincial a recommandé dans son rapport que la CAT devrait conclure un nouveau protocole d'accord avec le ministre du Travail délimitant clairement les pouvoirs de la CAT et établissant un cadre de responsabilisation en matière de prise de décision.

Le Comité recommande par conséquent ce qui suit :

1. Le ministre du Travail devrait négocier un nouveau protocole d'accord avec la Commission des accidents du travail qui réponde aux préoccupations du vérificateur provincial en ce qui concerne la délimitation des pouvoirs de la commission et l'établissement d'un cadre de responsabilisation en matière de prise de décision.

l'Annexe 2 est bien inférieur à celui de l'Annexe 1. Ces employeurs sont auto-assurés et individuellement responsables de tous les frais courants et futurs relatifs aux indemnités et à l'aide médicale. La CAT évalue les demandes d'indemnités et effectue le règlement aux travailleurs relevant de l'Annexe 2 comme cela se fait pour les entreprises de l'Annexe 1. La CAT impute ensuite ces frais aux employeurs auto-assurés de l'Annexe 2, majorés de frais administratifs (Comité permanent du développement des ressources de l'Ontario, Rapport conformément à l'article 123 du règlement concernant la prestation des services à la Commission des accidents du travail, 1991, p. 5-6).

Total des frais de la Commission des accidents du travail

	1993	1992	1991	1990
Frais administratifs (000 \$)	339 000	345 167	342 647	293 031

* La prévision est basée sur les chiffres réels de janvier à mai 1993 et sur les prévisions budgétaires de juin à décembre 1993. Les services fournis par les ministères ne sont pas compris dans ces chiffres.

En ce qui concerne les salaires et avantages sociaux, le transport, les services administratifs et les fournitures, les dépenses de la CAT ont été conformes au modèle ci-dessous (000 \$) :

	1993*	1992	1991	1990
Salaires et avantages sociaux	259 941	262 032	254 635	213 225
Transport et communication	15 757	18 014	19 585	19 188
Services (administratifs)	**			
Fournitures - équipement	31 558	35 654	39 692	34 183
TOTAL	307 256	315 700	313 912	266 596

Tableau général

La Commission des accidents du travail de l'Ontario est financée uniquement par les cotisations que la commission perçoit auprès des employeurs. Les cotisations sont la seule source de financement de la CAT. Elle ne reçoit pas de subvention du gouvernement, bien que cela soit prévu par l'article 79.

Les cotisations payées par les employeurs sont calculées à partir d'un taux de cotisation correspondant à un pourcentage de la masse salariale de l'employeur. Le taux de cotisation est déterminé en fonction du degré de risque relatif à l'activité ou à l'industrie de l'employeur.

La CAT établit chaque année le taux de cotisation à appliquer à chaque industrie d'après plusieurs facteurs, notamment la situation financière courante de chaque groupe de taux et les statistiques d'accidents des années passées. La commission calcule le montant nécessaire pour couvrir les prévisions de frais d'accidents du groupe de taux. La couverture d'autres frais est aussi prévue comme le financement de l'Agence pour la santé et la sécurité au travail, le maintien d'une réserve et le paiement des frais administratifs de la CAT. La CAT détermine les taux des cotisations annuelles d'après ces facteurs et les taux de cotisations des employeurs sont établis pour 100 \$ de masse salariale annuelle. Des limites sont fixées pour les majorations des taux d'une année sur l'autre afin de stabiliser les taux et de ne pas imposer un fardeau excessif aux employeurs.

Les employeurs de l'Ontario qui sont régis par la *Loi sur les accidents du travail* relèvent de deux catégories : Annexe 1 et Annexe 2. La majorité des employeurs relèvent de l'Annexe 1 et leur responsabilité collective est engagée en matière d'accidents du travail. On trouve dans cette catégorie les employeurs du secteur de la fabrication, de la construction, de l'exploitation minière et de l'exploitation forestière. Le nombre des employeurs relevant de

TABLEAU 2
Tableau d'indexation des indemnités et des plafonds pour 1994
Commission des accidents du travail

clés de	Genre de prestation	Montants obtenus après l'indexation des montants de 1993	Commentaires
1) a)	Paiement forfaitaire au conjoint	(moyenne) 54 949,79 \$ (max.) 82 424,66 \$ (min.) 27 474,88 \$ (augmentation) 1 373,74 \$	Décès survenus le 1 ^{er} janvier 1994 ou après cette date.
4)	Indemnité mensuelle Conjoint avec enfants	90 % des gains moyens nets au moment du décès du travailleur, minimum de 15 145,55 \$	Décès survenus le 1 ^{er} janvier 1994 ou après cette date. Indemnité payable JUSQU'AU 1 ^{er} anniversaire du plus jeune enfant.
5)	Indemnité mensuelle Conjoint sans enfants	Gains moyens nets du travailleur au moment du décès X % (âge du conjoint) minimum de 15 145,55 \$	Décès survenus le 1 ^{er} janvier 1994 ou après cette date.
6)	Indemnité mensuelle Enfants à charge, aucun conjoint	90 % des gains moyens nets du travailleur au moment du décès X % (nombre d'enfants) minimum de 15 145,55 \$	Décès survenus le 1 ^{er} janvier 1994 ou après cette date. Indemnité payable JUSQU'AU 1 ^{er} anniversaire du plus jeune enfant.
7)	Paiement forfaitaire Enfants à charge, aucun conjoint	(réel) 54 949,79 \$	Décès survenus le 1 ^{er} janvier 1994 ou après cette date.
9)	Frais d'inhumation	(Min.) 2 060,61 \$ Indemnité maximale assujettie aux révisions de politique	Décès survenus le 1 ^{er} janvier 1994 ou après cette date.
17)	Paiement forfaitaire Cellules familiales multiples	(total) 82 424,66 \$	Décès survenus le 1 ^{er} janvier 1994 ou après cette date.
*	Indemnité mensuelle Conjoint à charge	968,89 \$ par mois, à compter du 1 ^{er} janvier 1994.	Décès survenus avant le 1 ^{er} janvier 1985.
*	Indemnité mensuelle Enfants à charge	270,55 \$ par mois, à compter du 1 ^{er} janvier 1994.	Décès survenus avant le 1 ^{er} janvier 1985. Indemnité payable JUSQU'AU 1 ^{er} anniversaire.
*	Indemnité mensuelle Orphelins à charge	302,32 \$ par mois, à compter du 1 ^{er} janvier 1994.	Décès survenus avant le 1 ^{er} janvier 1985. Indemnité payable JUSQU'AU 1 ^{er} anniversaire.
*	Indemnité mensuelle Autres personnes à charge	Perte financière fixée par la Commission, jusqu'à concurrence de 968,89 \$ par mois, à compter du 1 ^{er} janvier 1994.	Décès survenus avant le 1 ^{er} janvier 1985.

*(Loi d'avant 1989)

TABLEAU I

Workers' Compensation Board	Commission des accidents du travail	Tableau d'indexation des indemnités et des plafonds pour la loi	Articles de la loi	Genre d'indemnité	Montants obtenus après l'indexation des montants de 1993 (Facteur d'indexation de 1,9 %)	Commentaires	
37 (1)	39 (1)	Indemnités en cas d'invalidité totale temporaire	90 % des gains moyens nets pendant la période d'invalidité, minimum de 15 145,15 \$ par année ou les gains moyens nets, si le montant est moindre.	38 (1) a)	Plafond des gains assurables : invalidité totale temporaire	43 800 \$	Accidents survenus entre le 1 ^{er} avril 1985 et le 31 décembre 1990 inclusivement.
				38 (1) b)	Plafond des gains assurables : invalidité totale temporaire	45 600 \$	Accidents survenus entre le 1 ^{er} janvier 1991 et le 31 décembre 1990 inclusivement.
38 (1) c)	38 (1) c)	Plafond des gains assurables : invalidité totale temporaire		38 (1) c)	Plafond des gains assurables : invalidité totale temporaire	52 700 \$	Accidents survenus entre le 1 ^{er} janvier 1992 et le 31 décembre 1992 inclusivement.
				38 (1) c)	Plafond des gains assurables : invalidité totale temporaire	53 500 \$	Accidents survenus entre le 1 ^{er} janvier 1993 et le 31 décembre 1993 inclusivement.
38 (1) c)	38 (1) c)	Plafond des gains assurables : invalidité totale temporaire		38 (1) c)	Plafond des gains assurables : invalidité totale temporaire	53 900 \$	Accidents survenus entre le 1 ^{er} janvier 1994 et le 31 décembre 1994 inclusivement.
				50 (3)	Allocation vestimentaire - prothèses à un membre inférieur, appareil orthopédique pour le dos en cas de déficience permanente, ou attelle à la jambe d'un travailleur en fauteuil roulant - prothèse à un membre supérieur.	(max.) 505,55 \$	A compter du 1 ^{er} janvier 1994.
145*	145*	Indemnités en cas d'invalidité totale temporaire	75 % des gains pendant la période d'invalidité, minimum de 272,01 \$ par semaine ou le montant des gains, s'il est moindre.	145*	Plafond des gains assurables	39 200 \$	Accidents survenus avant le 1 ^{er} avril 1985.
							Accidents survenus avant le 1 ^{er} avril 1985. En cas d'invalidité partielle permanente, les indemnités sont proportionnelles.
146	[37 (3) et 39 (1)]*	Indemnités en cas d'invalidité totale permanente	90 % des gains moyens nets, minimum de 15 145,55 \$	146	Indemnités en cas d'invalidité totale permanente		Pour les accidents entre le 1 ^{er} avril 1985 et le 31 décembre 1985 inclusivement. En cas d'invalidité partielle permanente, les indemnités sont proportionnelles.

*(Loi d'avant)

Les indemnités versées aux travailleurs blessés varient en fonction de plusieurs facteurs, notamment du moment où l'accident s'est produit, du caractère temporaire ou permanent de l'invalidité et du caractère total ou partiel de l'invalidité. La situation familiale, comme le nombre de personnes à charge, a une incidence sur les indemnités aux survivants à la suite d'une blessure mortelle. Le tableau 1 résume les indemnités et plafonds des indemnités aux travailleurs pour 1994 et le tableau 2 donne les indemnités indexées et plafonds des indemnités aux survivants pour 1994.

probantes sur les antécédents de travail et médicaux du travailleur. Lorsque les données d'un cas sont pratiquement équivalentes et qu'il n'est pas valable sur le plan pratique de trancher la question, la décision doit être favorable au requérant. Toute décision relative à une demande d'indemnisation conformément à la loi doit être prise en fonction des mérites réels du cas et de l'équité.

La décision initiale concernant une demande d'indemnisation est prise par un arbitre et sa décision peut faire l'objet d'un appel devant un spécialiste de la révision des décisions. Il existe aussi une autre possibilité d'appel devant un commissaire d'audience. Un délai de 12 semaines est prévu pour qu'une décision soit rendue par un arbitre ou par un spécialiste de la révision des décisions ou un commissaire d'audience lorsqu'il a été fait appel de la première décision. Une fois la décision arrêtée, elle doit être communiquée aux parties concernées dans un délai de deux semaines.

Conformément à la *Loi sur les accidents du travail*, les employeurs, travailleurs et professionnels de la santé doivent fournir à la commission les données pertinentes à l'évaluation du droit à l'indemnisation, et au calcul du montant et de la durée des indemnités à accorder aux travailleurs blessés. Lorsque les renseignements demandés ne sont pas fournis à temps, les décisions sont rendues d'après les renseignements disponibles afin de respecter le délai limite de 12 semaines. Lorsqu'une décision a été rendue alors que des renseignements faisaient défaut, ce défaut doit être indiqué clairement aux parties concernées.

Lorsqu'ils reçoivent de nouveaux renseignements, les arbitres peuvent modifier ou annuler leur décision antérieure et, en principe, doivent le faire dans un délai d'une semaine et tout au plus dans un délai de deux semaines suivant la réception des renseignements supplémentaires. En 1990, la CAT a traité 473 407 demandes d'indemnisation. Près de 80 pour 100 de ces demandes concernaient des entorses, coupures et blessures mineures. Environ 56 pour 100 des demandes présentées pour la première fois donnent lieu à un paiement dans un délai de sept jours et 72 pour 100 dans un délai de 14 jours.

humaines et contestation des clients, services informatiques, services cliniques et de réadaptation et placements.

La *Loi sur les accidents du travail* a mis sur pied un tribunal d'appel en 1985 afin d'entendre les appels en vertu de la loi existante. Le tribunal est une entité tripartite composée de représentants des travailleurs, des employeurs et des vice-présidents impartiaux du tribunal. Le tribunal exerce ses fonctions indépendamment de la commission et il constitue le dernier recours en appel pour les travailleurs et employeurs qui contestent les décisions de la commission.

Le fonctionnement de la CAT

La CAT obtient des fonds des employeurs pour payer les indemnités accordées aux travailleurs qui subissent des dommages corporels au travail ou qui contractent une maladie professionnelle. L'indemnisation porte sur le paiement des frais de soins médicaux, d'indemnités pour arrêt de travail par suite de blessure ou de maladie, d'un vaste éventail de services de réadaptation professionnelle et médicale, d'indemnités pour perte économique et non économique et de prestations de décès aux personnes à charge survivantes. En gros, les principales fonctions de la commission conformément à la loi sont les suivantes :

- déterminer le droit à l'indemnisation et aux autres prestations;
- gérer les demandes d'indemnisation en cours;
- obtenir ou fournir des soins médicaux, des services de réadaptation médicale et professionnelle en fonction des besoins des travailleurs blessés;
- percevoir les cotisations des employeurs qui sont obligatoirement couverts par la loi afin de financer le système d'indemnisation des accidents du travail.

Une demande d'indemnisation peut être déposée par un travailleur, son syndicat ou l'employeur. Il incombe à la commission d'enquêter sur la demande en obtenant des données

● Division des services informatiques - Cette division avait pour mission d'améliorer l'efficacité des services offerts. Elle s'occupait du développement d'application pour des innovations technologiques et de la coordination de leur utilisation par la commission.

● Division des placements - La commission maintient un portefeuille complet de placements afin d'assurer les prestations futures pour les dossiers existants. Cette division gère le portefeuille de la commission par l'entremise de ses quatre sections : les obligations, le marché monétaire, les hypothèques et les biens immobiliers.

● Division des services professionnels - Elle a été remplacée par la Division des ressources humaines et de la contestation des clients au début de 1992.

La nouvelle division comprend un service des ressources humaines, de formation et de perfectionnement, un service de données administratives, un service de santé pour les employés, un service de gestion de la qualité, une section de la contestation des clients qui se compose de services des audiences, des audiences sur le réengagement et de la révision des décisions.

Les services de réadaptation clinique et le Centre de réadaptation Downsvie ont été transférés au médecin-conseil en chef. Les services juridiques relèvent désormais de la Division de l'élaboration de la politique générale et des services d'analyse.

● Division de l'élaboration de la politique générale et des services d'analyse - Cette division était chargée de la recherche, de l'élaboration et de la communication des politiques et stratégies touchant les activités de la commission. Elle comportait des sections distinctes pour la recherche, l'analyse des politiques, les politiques générales, les politiques opérationnelles, et les politiques relatives aux services médicaux et aux maladies. De plus, les groupes intéressés de la commission étaient tenus au courant des changements de politiques par l'intermédiaire de la section des communications (*Ontario Worker's Compensation: Employers Guide*, Toronto, Carswell, 1993, p. 19-26).

Conformément au rapport annuel de 1992, la structure organisationnelle de la commission a été modifiée afin de tenir compte des sept divisions suivantes : élaboration de la politique générale et des services d'analyse, finances et administration, services aux clients, ressources

Ce n'était là que le début des efforts de réorganisation de la commission. En 1990, la commission a adopté une nouvelle structure d'exploitation en répartissant ses fonctions non reliées à la clientèle en sept divisions distinctes :

- Services aux clients, bureau central;
- Services aux clients, bureaux régionaux;
- Finances et administration;
- Services informatiques;
- Placements;
- Services professionnels;
- Elaboration de la politique générale et des services d'analyse.

La commission met l'accent sur les Unités de services intégrés (unités autonomes composées d'équipes d'arbitres, de professionnels de réadaptation et de personnel médical responsables de leur prise de décision) en introduisant formellement le modèle au niveau régional.

La commission fit encore l'objet d'une réorganisation en 1991 en combinant les divisions des services aux clients, bureaux central et régionaux en une seule division de services aux clients plus grande, et créa une nouvelle Division de la gestion de la qualité. La commission comprenait donc les divisions suivantes :

- Division des services aux clients - Elle traitait tous les aspects d'arbitrage, de réadaptation, et d'interaction avec les clients au bureau central de Toronto et à sept unités de service intégrées. Les bureaux régionaux de la commission sont situés à Ottawa, Windsor, Hamilton, London, Sudbury, Thunder Bay et les bureaux locaux à Kingston, Kitchener, St. Catharines, North Bay, Sault Ste. Marie et Timmins.
- Division des finances et de l'administration - Cette division était responsable d'une vaste gamme de fonctions reliées aux finances, aux revenus et à l'administration de la commission (p. ex. comptabilité, budget, vérifications, gestion des dossiers).

En 1991, le gouvernement de l'Ontario a introduit de nouveaux postes au sein de la commission pour des vice-présidents représentant les employés et les employeurs. Ces personnes sont chargées de l'évaluation du matériel et des recommandations présentées par le personnel de la commission. Le comité exécutif suit le conseil d'administration dans la hiérarchie de la CAT, et se compose des dirigeants des divisions de la commission. Le comité est chargé des politiques et de la direction des activités de la commission et la gestion de ses activités quotidiennes.

Les réunions du conseil

Le conseil se réunit en moyenne une fois par mois. Les réunions ont généralement lieu aux bureaux de la commission, bien qu'elles aient parfois lieu dans des bureaux régionaux ou au Centre de réadaptation de Downsview.

La restructuration

La CAT a fait l'objet d'une importante restructuration en vue d'améliorer la gestion et la prestation de services offerts aux employés et employeurs. Jusqu'au milieu des années 80, la CAT comportait 10 divisions dont les services d'indemnisation, les services de révision, les services médicaux, la réadaptation professionnelle, les services financiers, les communications, les bureaux régionaux et locaux et l'Office d'information sur la santé et la sécurité au travail. En 1987, la commission a connu une restructuration qui a donné lieu aux quatre divisions suivantes :

- Services aux clients;
- Services spéciaux et d'élaboration des politiques;
- Services administratifs;
- Elaboration de la politique générale et des services d'analyse.

Conseil d'administration de la CAT

Mandats

Membre du Conseil	Affiliation	Mandat	Décret n°
Joseph Duffy	Travailleurs	1 ^{er} oct. 1991 au 30 septembre 1994	2290/91
Maurice G. Dutrisac	Employeurs	23 janvier 1992 au 22 janvier 1995	2970/91
Daphné J. FitzGerald	Employeurs	10 avril 1991 au 9 avril 1994	762/91
Brian King	Vice-président de l'administration	25 avril 1991 au 25 avril 1994	698/91
Stephen Mantis	Travailleurs blessés	1 ^{er} janv. 1991 au 31 décembre 1993	2803/90
Dennis J. Schweitzer	Travailleurs	1 ^{er} juin 1993 au 30 novembre 1993	1463/93 et 1700/93*
Homer Seguin	Travailleurs	10 avril 1991 au 9 avril 1994	763/91
Carmen J. Sweica	Employeurs	27 nov. 1991 au 26 novembre 1994	2643/91
Robert Stanbury	Employeurs	10 avril 1991 au 9 avril 1994	1032/91**
Odoardo Di Santo	Président	2 mai 1991 au 1 ^{er} mai 1994	699/91

* M. Dennis J. Schweitzer - vice-président, conseil d'administration (Travailleurs)
 ** M. Robert Stanbury - vice-président, conseil d'administration (Employeurs)

Le président du Tribunal d'appel des accidents du travail occupe ce poste à plein temps et est aussi un membre sans droit de vote à temps partiel de la commission.

Le président et le vice-président de l'administration sont considérés comme des employés à plein temps et reçoivent un salaire annuel conformément aux directives du Conseil de gestion du gouvernement. Tous les membres de la commission à temps partiel reçoivent une rétribution financière qui varie entre 200 \$ et 400 \$ par jour selon les directives du Conseil de gestion du gouvernement.

Bien que la commission soit en grande mesure indépendante et financièrement responsable de ses activités, elle doit faire un rapport annuel de ses activités au ministre du Travail (paragraphe 78 (1) de la loi). À son tour, le ministre remet le rapport à l'Assemblée législative qui le passe ensuite à un comité permanent (paragraphe 78 (2) de la loi).

Contrairement à plusieurs autres compagnies de la province, la CAT n'est pas sujette à la *Loi sur les personnes morales* ou à la *Loi sur les sociétés par actions* de l'Ontario. Il existe cependant des règlements généraux qui s'appliquent à la commission. Par exemple, la *Loi sur les organismes de la Couronne*, la *Loi sur la négociation collective des employés de la Couronne*, la *Loi sur la santé et la sécurité au travail*, le *Code des droits de la personne*, et certaines sections de la *Loi sur la fonction publique* s'appliquent tous à la commission de la même façon que ces lois s'appliqueraient à d'autres organismes de l'annexe III du gouvernement de l'Ontario. De plus, certaines dispositions de la *Loi sur les assurances* s'appliquent à la commission. En général, ces dispositions éliminent les droits subrogés d'action de la part d'employés qui sont impliqués dans des accidents de véhicules motorisés reliés au travail et qui ont choisi de recevoir des indemnités plutôt que d'intenter une poursuite contre un tiers.

La structure du conseil d'administration

En vertu de l'article 56 (1) de la *Loi sur les accidents du travail*, la CAT est composée d'un président et d'un vice-président de l'administration à plein temps, et d'entre cinq et neuf membres à temps partiel représentant les employeurs, les employés, les professions et le public. Tous les membres de la commission sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil (le cabinet) par décret. La loi ne stipule aucune limite quant aux mandats que doivent servir les membres de la commission. Le président du conseil du Tribunal d'appel des accidents du travail est un membre *d'office* et sans droit de vote de la commission.

La constitution de la CAT

La Commission des accidents du travail (CAT) est constituée en société de la Couronne en vertu de la *Loi sur les accidents du travail*. En tant qu'organisme de l'annexe III avec un conseil d'administration nommé représentant deux groupes d'intéressés (les employés et les employeurs), qui sont autorisés à le gérer, la CAT exerce ses fonctions en grande partie indépendamment de tout ministère du gouvernement, y compris le ministère du Travail. Cette autonomie est reconnue dans le protocole d'entente entre le ministre du Travail et le président de la commission (signée en dernier le 14 mai 1982) qui décrit en détail la relation avec le ministère. Le protocole d'entente réitère plusieurs des compétences et responsabilités réglementaires, et indique que la commission :

- détient la responsabilité d'approuver les budgets détaillés;
- peut approcher des parties privées et autres gouvernements;
- peut conclure certains types d'entente entre territoires de compétence;
- est entièrement indépendante du ministère du Travail pour les questions touchant l'organisation et le personnel.

Le protocole d'entente stipule également que :

- La commission doit travailler en collaboration avec le trésorier de l'Ontario à propos de questions financières de la commission qui peuvent avoir des répercussions sur les politiques de finance et de dettes de la province;

- La commission doit communiquer régulièrement avec le ministère du Travail;
- La commission doit informer le ministre du Travail de toute question importante;
- La commission doit présenter au ministre des rapports mensuels sur les activités;
- Le ministre doit approuver toutes les modifications législatives et réglementaires;
- Le ministre a la charge de toutes les modifications légales dans la loi.

- Assurer un remplacement de revenu pour indemniser les employés conformément à la loi;
- Fournir des services de réadaptation médicale et de réadaptation professionnelle pour indemniser les employés;
- Promouvoir la prévention des accidents au travail;
- Gérer efficacement les ressources de la commission;
- Participer à de nouvelles initiatives ou à des initiatives révisées en matière de politiques sur les accidents du travail.

Pour atteindre ces objectifs, la commission a adopté quatre buts à long terme : la promotion de 1) l'excellence du service, 2) la solidité financière, 3) la compréhension par le public du système d'indemnisation des employés, et 4) une administration responsable des activités de la commission. La commission a récemment pris d'autres mesures afin d'atteindre ses objectifs par la création de 15 comités de planification d'action internes pour mettre en oeuvre les recommandations émises dans le document *Task Force on Service Delivery and Vocational Rehabilitation* de 1992 et l'adoption d'une nouvelle approche relativement à la planification opérationnelle et au budget en vue d'assurer que les ressources internes sont utilisées où le besoin se fait le plus sentir. La commission a indiqué qu'il est trop tôt pour évaluer correctement le progrès de la commission vers ses buts stratégiques en raison de la courte période qui s'est écoulée depuis leur élaboration (soumission de la CAT en 1993 au Comité permanent des organismes gouvernementaux). Le conseil d'administration effectue actuellement une planification générale. Le plan comprend une déclaration sur la mission, la valeur et la vision de même que plusieurs domaines clés : l'indemnisation financière, les maladies et la réadaptation professionnelles et la réintégration, les revenus et le financement, la santé et la sécurité, la protection et la gestion publique et l'administration.

- 1953 - En 1953, un régime de primes personnalisées volontaire est appliqué à sept groupes tarifaires, en vertu d'un amendement réglementaire de 1917.

- 1963 - La définition du terme «accident» est élargie pour inclure «une invalidité résultant du travail et qui survient en cours d'emploi».

- 1984 - Le projet de loi 101 apporte d'importants changements aux avantages pour les travailleurs blessés et à la structure administrative de la commission, et amène l'établissement de quatre nouveaux organismes : le Tribunal d'appel des accidents du travail, le Bureau des conseillers des travailleurs et le Bureau des conseillers du patronat et le Comité des normes en matière de maladies professionnelles.

- 1989 - Le projet de loi 162 introduit le système à double compensation (indemnité versée pour perte économique et non économique), de nouvelles dispositions sur la réadaptation professionnelle et le réemploi (Ontario, Comité permanent du développement des ressources, *Rapport conformément à l'article 123 du règlement concernant la prestation des services à la Commission des accidents du travail*, 1991, p. 5).

Malgré les changements susmentionnés, le fondement de la loi demeure pratiquement inchangé depuis son adoption en 1914. La prémisses sous-jacente de la loi préconise que les accidents industriels sont différents de tous les autres accidents impliquant des gens dans la société et que la nature unique de ces accidents justifie une approche différente pour y faire face. Étant donné que l'employé blessé typique exerce ses fonctions selon les directives de son employeur au moment de l'accident (fonctions dont bénéficiera l'employeur), il est considéré injuste que l'employé doive entreprendre des procédures judiciaires longues et coûteuses afin d'obtenir une indemnité pour ses blessures (D. Gilbert, *Guide to Worker's Compensation*, p. 1).

Les objectifs

Les objectifs de la CAT ne sont pas énoncés dans la loi ou dans les lignes directrices, mais plutôt dans un protocole d'entente entre le ministre du Travail et le président de la commission. Les objectifs sont les suivants :

dans les cas où un accident non mortel ou un handicap grave était attribuable uniquement à la mauvaise conduite volontaire de l'employé).

- **AVANTAGES RÉGLEMENTAIRES** Le deuxième principe stipulait que, à la suite de l'accident, les besoins de l'employé blessé étaient primordiaux. On évaluait les besoins en fonction de l'incapacité de l'employé de gagner son salaire complet pendant plus de sept jours après l'accident.

- **RESPONSABILITÉ COLLECTIVE** Le troisième principe indiquait que les coûts de l'indemnisation étaient entièrement par les employeurs qui étaient responsables collectivement (à l'exception des chemins de fer, des sociétés ouvertes et des corporations municipales qui étaient responsables individuellement).

- **APPLICATION INDÉPENDANTE** Le quatrième principe concernait une commission formée de trois membres nommée par l'Assemblée législative afin d'appliquer les dispositions de la Loi (Ontario, *Report of the Occupational Disease Task Force*, 1993, p. 8)

Selon Sir Meredith, son système de loi sur l'indemnisation empêchait les employeurs riches de forcer les employés à régler leur réclamation en cour, et comportait le net avantage de réduire le coût de l'application de la loi dans la province (G. Dee, *Worker's Compensation in Ontario*, p. 7-8). La présente *Loi sur les accidents du travail* de l'Ontario représente un équilibre historique entre le besoin des employés d'avoir une indemnisation garantie et le désir des employeurs d'avoir un système qui soit prévisible et qui offre une protection en matière de responsabilité (*Disease Task Force*, p. 8).

La *Loi sur les accidents du travail* a connu de nombreuses modifications depuis sa création en 1914. Voici une liste des faits saillants :

- 1917 - La loi est modifiée afin d'autoriser la commission à payer les services médicaux.
- 1924 - Une section de la loi est ajoutée en vue de donner à la commission la responsabilité pour la réadaptation professionnelle.
- 1942 - L'article sur les pensions est abrogé et réadopté et un nombre d'importantes modifications sont apportées à l'article sur l'invalidité permanente.

Avant l'adoption d'un système d'indemnisation en 1914, un employé devait prouver en cour que l'employeur avait fait preuve de négligence avant de pouvoir recevoir une indemnisation pour des blessures reliées au travail. Ce système n'était satisfaisant ni pour l'employeur ni pour l'employé puisqu'il était coûteux, en temps et en argent, et avait des résultats incertains.

En 1910, le gouvernement de l'Ontario chargea Sir William Meredith, juge en chef de

l'Ontario, d'enquêter sur le problème d'indemnisation relativement aux accidents du travail. Le plan d'indemnisation proposé par Sir Meredith a été qualifié de compromis historique

entre les employés et les employeurs. En échange d'une protection garantie, sans égard à la responsabilité, contre la perte de salaire résultant d'une blessure ou d'une maladie

professionnelle, les employés ont abandonné leur droit de poursuivre leur employeur. Ces derniers, en retour, sont à l'abri des poursuites coûteuses et interminables, mais doivent

prendre à leur charge les coûts du système d'indemnisation :

Selon Sir Meredith, les employés blessés devraient recevoir un montant d'indemnisation

établi en fonction de leur capacité de gain. Toutefois, il recommanda également que les

tarifs d'évaluation imputés aux employeurs qui finançaient le régime soient établis de sorte

qu'ils ne «constituent pas un fardeau injuste pour les employeurs» des générations à venir.

Sir Meredith reconnut que les coûts d'indemnisation imposés aux employeurs seraient

éventuellement transmis aux consommateurs.

Les recommandations émises dans le rapport de la Commission royale de 1914 de

Sir Meredith énonçaient les quatre principes directeurs qui ont mené à la création de la

Workmen's Compensation Act de 1914, aujourd'hui la *Loi sur les accidents du travail*,

L.R.O. 1990, réf. W. 11 :

- **PRINCIPE DE L'INDEMNISATION SANS EGARD À LA RESPONSABILITÉ**
Le premier principe ne tenait pas du tout compte de la question de négligence (sauf

LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

11

La Commission des accidents du travail de l'Ontario (CAT) est actuellement responsable d'un système d'indemnisation de l'ordre de plusieurs milliards de dollars qui est au service des citoyens ontariens depuis le début du siècle. Les cadres de la commission doivent jouer les rôles difficiles d'arbitre, d'administrateur, d'évaluateur, d'agent de réadaptation, d'enquêteur et d'agent d'assurance sociale, tout en représentant également les intérêts des employeurs et des employés. De plus, les activités de la commission sont devenues plus complexes en raison d'importants changements d'ordre économique et technologique qui ont transformé le milieu de travail canadien.

Le Comité permanent des organismes gouvernementaux a tenu des séances publiques afin d'examiner la Commission des accidents du travail du 13 au 16 septembre 1993. M. Odoardo Di Santo, président, et M. Brian King, vice-président du conseil, avec leurs représentants de la CAT, ont fait des exposés au Comité et ont répondu à diverses questions de la part des membres. M. King a à nouveau comparu devant le Comité le 17 novembre 1993 afin de discuter de renseignements fournis au Comité par le vérificateur provincial.

Le 27 janvier 1994, le Comité s'est réuni pour discuter de l'information présentée lors de séances précédentes et pour examiner ses conclusions et recommandations sur la Commission des accidents du travail. Le Comité s'est encore réuni le 30 mars et le 13 avril 1994 pour mettre la dernière main au rapport. Bien que le Comité ait entendu une grande diversité de renseignements et ait touché à de nombreux points concernant les activités de la CAT, son rapport met l'accent sur plusieurs questions clés jugées les plus essentielles par les membres à l'heure actuelle. Le rapport du Comité comprend deux sections principales. La première offre une vue d'ensemble de la CAT, y compris son historique, ses objectifs, sa structure, ses activités et ses finances. La deuxième partie résume les principales questions qui ont fait l'objet de l'étude par le Comité lors de ses audiences et décrit les conclusions et les recommandations s'y rapportant.

présent rapport, le ministère élaborait une politique pour permettre aux offices de demander des frais pour divers services.

2. Le conseil régional de Durham devrait envisager la nomination, à l'office de protection, de personnes provenant de l'extérieur de ses rangs afin que des représentants de groupes régionaux, de groupes de protection non gouvernementaux et de groupes de protection soient plus nombreux.

Le ministère n'a pas spécifiquement encouragé la nomination de membres non élus aux offices de protection de la nature, mais a laissé ce point à la discrétion des municipalités. Toutefois, le ministère participe à diverses initiatives qui visent la rationalisation éventuelle de la gestion des ressources dans la région aménagée de la province. Au fur et à mesure que ces activités progressent, le ministère sera peut-être en mesure à l'avenir d'adopter cette recommandation.

Cette recommandation est présentement à l'étude. Comme il l'est indiqué dans la réponse à la recommandation antérieure, l'impact sur la victime est l'un des facteurs dont on tient compte lors de l'étude d'une demande d'absence temporaire.

7. Le ministre du Procureur général devrait s'assurer que les renseignements sur les détenus et leurs victimes sont communiqués rapidement au ministère des Services correctionnels pour que ce dernier puisse élaborer une politique proactive relativement aux droits des victimes.

Le ministère des Services correctionnels appuie cette recommandation. Comme indiqué dans la réponse à la recommandation antérieure, la question du droit d'accès à l'information de la victime est à l'étude.

8. Le procureur général devrait étudier la possibilité d'adopter une loi semblable à la *Loi sur les droits des victimes d'actes criminels* du Manitoba.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles et le ministère des Services correctionnels soulignent que cette recommandation ne s'applique pas à eux, mais plutôt au ministère du Procureur général.

L'Office de protection de la nature du lac Ontario central

En septembre 1993, le Comité a reçu une réponse de M. Howard Hampton, ministre des Richesses naturelles à l'époque.

1. L'Office de protection de la nature du lac Ontario central devrait rechercher de nouvelles méthodes de lever plus de fonds dans la région.

Le ministère travaille en étroite collaboration avec tous les offices de protection de la nature afin de les aider à identifier de nouvelles sources de revenus. Lors de la rédaction du

- Le plan d'absence temporaire proposé est-il convenable et justifiable compte tenu du lieu géographique, de la notoriété locale du crime, de l'impact sur la victime et des réactions du public?

- Y a-t-il des recommandations judiciaires en faveur de la demande?

- Quelles étaient la nature et la gravité du délit?

- Quels étaient le casier criminel du détenu, ses antécédents dans des institutions et sa réaction à une supervision communautaire antérieure?

- Quel est le comportement actuel sous la supervision du ministère?

- Le personnel estime-t-il que le détenu convient ou non pour le programme?

- Quels sont les besoins personnels du détenu et quels sont ses besoins dans le cadre du programme?

- Existe-t-il un programme communautaire convenable?

Lors de la préparation de leur rapport relativement à la période précédant et suivant la sentence, les responsables de la probation et de la libération conditionnelle fournissent des renseignements aux juges au sujet des programmes disponibles. Les directeurs et autres hauts fonctionnaires du ministère participent à des séminaires et des forums d'information à l'intention du corps judiciaire au cours desquels ces renseignements sont partagés. De plus, lorsque la recommandation judiciaire d'une absence temporaire immédiate ne peut être adoptée ou est révoquée, le ministère informe le juge concerné, par écrit, de la décision et des raisons justificatives.

Le ministère estime qu'il n'y a pas lieu d'adopter «une politique selon laquelle le corps judiciaire obtient régulièrement de l'information à jour au sujet des ressources disponibles». Ceci ne serait pas possible dans le contexte fiscal actuel.

6. Le ministère des Services correctionnels devrait étudier la possibilité d'adopter une politique selon laquelle les victimes qui le désirent sont informées de la libération des détenus dans la communauté en vertu d'un permis d'absence temporaire, surtout dans les cas d'agression sexuelle.

conditionnelles qui tiendront compte de facteurs comme le sexe et l'origine ethnique du contrevenant, la gravité du délit, la fréquence de contacts des victimes avec la commission, la langue officielle dans laquelle l'audience a été entendue, et la nature de tout nouveau chef d'accusation entraînant la révocation de libération conditionnelle. Cette information sera mise à la disposition du public.

Étant donné que le système BOSS et le système de gestion des détenus (*Offender Management System*) (OMS) du ministère visant la collecte de données sont raffinés, on devrait éventuellement disposer de données statistiques plus détaillées.

5. Le ministère des Services correctionnels devrait étudier le Programme d'absence temporaire afin de déterminer s'il est efficace. Plus particulièrement, le ministère devrait étudier la possibilité d'adopter une politique selon laquelle le corps judiciaire obtient régulièrement des renseignements à jour sur les ressources disponibles au système de services correctionnels dans la province.

Un groupe de travail conjoint du ministère et de la commission étudie actuellement le Programme d'absence temporaire et prévoit de présenter un rapport en 1994.

La politique actuelle se résume comme suit. Le ministère a mis sur pied un système exhaustif de classification des détenus à l'échelle de la province afin d'assurer que ces derniers sont sujets au niveau de sécurité le moins gênant et le moins élevé nécessaire pour les loger en toute sécurité tout en répondant à leurs besoins. Chaque demande de permis pour absence temporaire fait l'objet d'une enquête et est étudiée en fonction des points suivants :

- Le détenu présente-t-il un risque pour la collectivité?
- Le détenu bénéficiera-t-il d'un programme communautaire?
- Le détenu bénéficiera-t-il d'une surveillance continue?

Le ministère du Solliciteur général et le ministère des Services correctionnels appuient cette recommandation et collaboreront à la mise en oeuvre de toute initiative proposée par le ministère du Procureur général afin d'informer les victimes, au cours du processus de sentence, sur la participation éventuelle à la prise de décision après la sentence.

3. La Commission des libérations conditionnelles et le ministre des Services correctionnels devraient étudier la possibilité de permettre aux victimes de présenter des énoncés d'incidence aux membres de la commission. Une telle politique devrait équilibrer les droits des victimes avec le droit du contrevenant à une audience impartiale en vertu de la *Charte*.

La commission et le solliciteur général appuient cette recommandation. La commission permet déjà aux victimes de soumettre de l'information aux fins d'étude par les membres de la commission. Cependant, la commission ne peut garantir que l'information de la victime demeurera confidentielle, étant donné que l'information soumise par les victimes peut être révélée au contrevenant conformément à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

4. Le ministre des Services correctionnels devrait s'engager à fournir le financement et les ressources nécessaires à la mise sur pied par la Commission des libérations conditionnelles d'une base de données de pointe sur les candidats à la libération conditionnelle. La commission devrait se servir de cette base de données pour évaluer le succès des libérations conditionnelles et juger si la libération conditionnelle est accordée avec plus ou moins d'indulgence à certaines catégories de candidats à la libération conditionnelle. Le public devrait avoir accès à l'évaluation du succès relatif des libérations conditionnelles.

Lorsque les représentants de la commission ont comparu devant le Comité en 1992, ils ont indiqué que la commission travaillait à la mise sur pied d'un nouveau système d'information. Ce système, connu comme le système de soutien à l'exploitation de la commission (*Board's Operational Support System*) (BOSS), a été adopté en mai 1993. Les premiers rapports statistiques d'un exercice fiscal complet devraient être disponibles en 1994-1995. Le système permettra à la commission d'effectuer des rapports sur les décisions touchant les libérations

- Chaque demande est envoyée au secrétaire du conseil municipal local, qui peut coordonner les commentaires des départements municipaux touchés. La municipalité a le droit en vertu de la loi de s'opposer à une demande.

- En vertu des règlements, les détenteurs de permis doivent se conformer aux lois approuvées par les municipalités, telles que le *Code du bâtiment* et le *Code de prévention des incendies*.

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles

1. La Commission ontarienne des libérations conditionnelles et le ministre des Services correctionnels devraient étudier la possibilité d'adopter une politique selon laquelle les victimes qui le désirent sont informées qu'une audience de libération conditionnelle est prévue lorsque a) le contrevenant qui a présenté une demande de libération conditionnelle est un récidiviste, ou b) le contrevenant a commis un crime grave contre la victime, tel un délit sexuel avec une arme.

La commission et le solliciteur général appuient cette recommandation. La commission souligne qu'elle offre plus que la recommandation n'exige, puisqu'elle s'engage à informer la victime (sur demande) de la date d'admissibilité à la libération conditionnelle du contrevenant, à lui dire si le contrevenant doit comparaître devant la commission aux fins d'étude de la libération conditionnelle, et lui communiquer la décision et les raisons de la commission, toute condition spéciale imposée qui peut concerner la victime, et l'institution d'où le contrevenant a été libéré. De plus, cette politique s'applique aux victimes de tout délit.

2. Les victimes devraient être informées de leurs droits à l'égard de la prise de décision relative à la libération conditionnelle, tels l'absence temporaire et l'octroi de la libération conditionnelle. Les ministères du Procureur général, du Solliciteur général et des Services correctionnels devraient collaborer afin d'assurer que les victimes sont informées de leurs droits au cours du processus de sentence, pour que ceux qui désirent participer à des prises de décision subséquentes relatives à la libération conditionnelle puissent être contactés.

exemple, le groupe ne s'objectait pas à ce que le nom d'une brasserie figure sur le côté d'un camion dans une annonce publicitaire.

5. Le gouvernement devrait étudier la possibilité d'adopter une loi visant l'étiquetage obligatoire de tous les produits alcoolisés. En vertu de cette loi, les étiquettes devraient comprendre un avertissement au sujet des dangers de l'alcool, particulièrement pour le fœtus, et comporter la liste des ingrédients du produit. Si cela n'est pas permis en vertu de la Constitution, le gouvernement devrait exercer des pressions auprès du gouvernement fédéral afin de mettre en application une telle loi.

La question d'étiqueter les produits alcoolisés relève de la Régie des alcools de l'Ontario, et non de la Commission des permis d'alcool, et au niveau fédéral, relève de Santé et Bien-être Canada.

6. La Commission des permis d'alcool devrait enquêter sur les plaintes soulevées par Bacchus Canada et les gérants de pubs sur les campus au sujet de l'application de la *Loi sur les permis d'alcool* par la commission.

La Commission des permis d'alcool a enquêté sur les plaintes et les a résolues. Une représentante de Bacchus Canada qui a comparu devant le Comité a indiqué dans un entretien avec un cadre de la commission qu'elle n'avait plus aucune plainte à l'égard de la commission.

7. *La Loi sur les permis d'alcool* devrait être modifiée de sorte que les auteurs d'une demande de permis d'alcool devront d'abord présenter une demande à leur conseil municipal local et pourront aller en appel, dans le cas où un conseil refuse d'octroyer un permis, à la Commission des permis d'alcool.

Les municipalités ont deux façons d'apporter leur point de vue sur le processus d'octroi de permis :

2. Le gouvernement devrait étudier la possibilité de fusionner la Commission des permis d'alcool et la Régie des alcools par souci d'économie et d'efficacité.

La Commission des permis d'alcool et la Régie des alcools partagent actuellement des ressources et des installations afin d'économiser de l'argent. On étudie déjà la possibilité de partager davantage les services de soutien communs qui sont physiquement rapprochés. Toutefois, la ministre souligne que les fonctions de vente au détail et de distribution de la Régie des alcools pourraient entrer en conflit avec le mandat de la Commission des permis d'alcool qui vise la réglementation.

3. Le gouvernement devrait tenter de mettre sur pied de nouvelles règles et de nouvelles normes afin d'éliminer la publicité des boissons alcoolisées axée sur le style de vie.

La ministre a entrepris une révision des lignes directrices relatives à la publicité de la Commission des permis d'alcool en mai 1992. Tous les groupes intéressés étaient invités à donner leurs commentaires. Au moment de la réponse de la ministre, aucune nouvelle ligne directrice (ou règle) n'avait été adoptée.

4. Le gouvernement devrait étudier la possibilité d'adopter des lignes directrices strictes pour la publicité de boissons alcoolisées afin de régir la promotion d'alcool relativement aux automobiles et à la conduite, de même qu'aux activités sportives. On devrait avertir les consommateurs qu'une consommation excessive d'alcool risque de ralentir leurs réflexes et de rendre ces activités dangereuses.

Les modifications prévues aux lignes directrices sur la publicité renforceront l'interdiction existante empêchant de faire de la publicité reliée à la conduite automobile. La ministre a également cité une lettre datée de février 1993 qui lui était adressée par M. John Bates, représentant du groupe de pression PRIDE qui a comparu devant le Comité en février 1991, dans laquelle il indiquait que son organisme n'était pas en faveur de l'interdiction complète de l'apparition d'un véhicule motorisé dans la publicité sur les boissons alcoolisées. Par

RÉPONSES DES ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS AUX RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Introduction

La présente section du rapport énonce les recommandations émises par le Comité permanent dans son 19^e rapport (juin 1993) à l'égard de trois organismes ayant fait l'objet d'une étude et résume brièvement les réponses obtenues des organismes et des ministres qui en sont responsables.

Les recommandations sont inscrites en caractères gras et chacune est suivie d'un résumé des réponses. Il est important de noter que dans plusieurs cas, le texte intégral des réponses est plus long et plus détaillé que le résumé ci-après. Les textes intégraux sont conservés dans les dossiers du Comité.

La Commission des permis d'alcool de l'Ontario

1. Le gouvernement devrait s'assurer que les personnes nommées à la Commission des permis d'alcool reflètent différents antécédents personnels et professionnels.

M^{me} Marilyn Churley, ministre de la Consommation et du Commerce, a répondu que le

gouvernement tente en effet d'assurer que les personnes nommées à la commission reflètent différents antécédents. Au moment où la ministre a répondu (octobre 1993), la commission

était composée de neuf membres dont cinq étaient des femmes. Les membres de la

commission étaient d'origine africaine, indienne de l'Est, asiatique, francophone, grecque et juive. Quatre membres étaient avocats, et deux comptaient une vaste expérience relativement

au gouvernement municipal. La commission comptait également des membres dans les

professions suivantes : comptable agréé, travailleur social, conseiller en désintoxication,

travailleur de petite entreprise et chimiste.

INTRODUCTION

En vertu du règlement 106 g), le Comité permanent des organismes gouvernementaux a pour mandat de revoir les activités des organismes, conseils et commissions du gouvernement de l'Ontario. Le Comité a le pouvoir d'émettre des recommandations sur des questions telles la redondance des organismes, conseils et commissions, leur obligation redditionnelle et la nécessité de les démanteler ou de réviser leur mandat et leurs rôles.

Le présent rapport comprend les conclusions du Comité sur trois organismes ayant fait l'objet d'une étude en 1993-1994 : la Commission des accidents du travail, la Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario et la Commission ontarienne des droits de la personne. Le Comité tient à exprimer sa gratitude à tous les témoins qui ont comparu devant lui au cours des audiences publiques sur ces organismes.

Le 5 juin 1991, le Comité a décidé de demander à tous les organismes, conseils et commissions ayant fait l'objet d'une étude depuis 1988 de soumettre des réponses indiquant s'ils avaient adopté les recommandations du Comité et, dans l'affirmative, une description de la façon dont ils l'avaient fait. Le rapport comprend un sommaire des réponses reçues de certains organismes étudiés dans le 19^e rapport du Comité (juin 1993).

Le Comité exhorte les ministres responsables des organismes étudiés dans le présent rapport à examiner soigneusement ses recommandations.

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page n°

77	OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS
77	Introduction
78	Le problème des arriérés
80	Le premier rapport de l'ombudsman (juin 1991)
81	La réponse du NPD au problème des arriérés
81	Le rapport Cornish
84	Le deuxième rapport de l'ombudsman (juillet 1993)
85	Le témoignage de la commission
88	Les témoignages au sujet de la commission présentés au Comité
92	Les projets de réforme
92	Les compétences de la commission
97	Le droit à une audience
102	Le rôle des organismes communautaires
104	Les changements structurels
108	La composition de la commission
109	Le rapport Cornish
110	L'équité en matière d'emploi
111	La réforme administrative

ANNEXE AU RAPPORT SUR LA COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page n°

LA COMMISSION DU MARCHÉ DES PRODUITS ALIMENTAIRES	40
DE L'ONTARIO	

RENSEIGNEMENTS GÉNÉRAUX SUR LE MARCHÉ DES PRODUITS	41
ALIMENTAIRES DE L'ONTARIO	41

Historique	41
La loi habilitante et les règlements à l'appui	43
L'exploitation générale du Marché	44
Les examens effectués par d'autres comités de	46
l'Assemblée législative	46

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS	48
La mise à jour ou révision de la loi habilitante	48
et des règlements	

La situation des améliorations prévues du plan général	48
du MPAO - années financières 1992-1993-1994 et la	
préparation d'un nouveau plan général	51

La situation des recommandations du groupe d'étude sur le	51
marché des agriculteurs (1992) concernant l'interdiction	
de vendre des fruits et légumes non canadiens,	
les restrictions imposées aux commerçants de fruits et	
légumes autres qu'ontariens, et les restrictions imposées	
aux commerçants de fleurs coupées importées	52

Les baux à perpétuité	53
La possibilité de privatisation du Marché des produits alimentaires	54
Les répercussions du contrat social sur le Marché des produits alimentaires	57
Les effets de la récession et de la concurrence accrue	57

Les efforts déployés pour promouvoir la conservation,	59
la réduction des déchets et la réutilisation	
La prédominance actuelle du transport routier plutôt que ferroviaire	60
La sécurité en milieu de travail au Marché des produits alimentaires	61
L'inspection des denrées fraîches et la protection de la santé	62

LA COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE	63
Le Code des droits de la personne de l'Ontario	63
Le rôle de la commission	65
Le volume du travail	67
La structure et l'organisation	71
Les finances	76

TABLE DES MATIÈRES

Page n°

1

INTRODUCTION

RÉPONSES DES ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS AUX
RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

2

Introduction

2

La Commission des permis d'alcool de l'Ontario

2

La Commission ontarienne des libérations conditionnelles

5

L'Office de protection de la nature du

9

lac Ontario central

LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

11

Historique

12

Les objectifs

14

La constitution de la CAT

16

La structure du conseil d'administration

17

Les réunions du conseil

20

La restructuration

20

Le fonctionnement de la CAT

23

Les indemnités

25

Les finances

28

Tableau général

28

Total des frais de la Commission des

29

accidents du travail

Vérification

30

DISCUSSION ET RECOMMANDATIONS

30

La responsabilisation de la commission

30

Les allégations de fraude

32

La gestion financière interne

33

La planification stratégique

34

La culture de l'organisme

35

Simcoe Place

36

La situation financière

37

La protection future

38

ANNEXE AU RAPPORT SUR LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

MEMBRES SUPPLÉANTS

ÉTUDE DE LA COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE :

DONALD ABEL	PAUL KLOPP
ZANANA AKANDE	WAYNE LESSARD
TED ARNOTT	STEVEN W. MAHONEY
SEAN CONWAY	BILL MURDOCH
MIKE COOPER	SHARON MURDOCK
	(Sudbury)
W. DONALD COUSENS	ANTHONY PERRUZZA
DEREK FLETCHER	CHRIS STOCKWELL
RON HANSEN	DAVID TILSON
BOB HUGET	GARY WILSON
	(Kingston et les îles)
NORM JAMISON	DAVID WINNINGER

COMITE PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

MEMBRES SUPPLEANTS

ETUDE DE LA COMMISSION DES ACCIDENTS DU TRAVAIL :

DONALD ABEL	SHARON MURDOCK
-------------	----------------

TED ARNOTT	STEVE OWENS
------------	-------------

MIKE COOPER	CHRIS STOCKWELL
-------------	-----------------

KAREN HASLAM	DAVID TURNBULL
--------------	----------------

RANDY R. HOPE	GARY WILSON
---------------	-------------

PAUL KLOPP	(Kingston et les îles)
------------	------------------------

STEVEN W. MAHONEY	DAVID WINNINGER
-------------------	-----------------

ETUDE DE LA COMMISSION DU MARCHE DES PRODUITS ALIMENTAIRES DE L'ONTARIO :

DONALD ABEL	BILL MURDOCH
-------------	--------------

TED ARNOTT	(Grey-Owen Sound)
------------	-------------------

SHARON MURDOCK	SHARON MURDOCK
----------------	----------------

RON HANSEN	(Sudbury)
------------	-----------

PAUL KLOPP	CHRIS STOCKWELL
------------	-----------------

WAYNE LESSARD	NOBLE VILLENEUVE
---------------	------------------

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

MARGARET MARLAND
PRÉSIDENTE

ALLAN McLEAN
VICE-PRÉSIDENT

JIM BRADLEY	*GARY MALKOWSKI
JENNY CARTER	GEORGE MAMMOLITI
JOHN CLEARY	**ROSARIO MARCHESE
ALVIN CURLING	DAN WATERS
BOB FRANKFORD	ELIZABETH WITMER
MARGARET HARRINGTON	

* Membre supplantant remplaçant Rosario Marchese à partir du 22 mars 1994
** Membre du 20 avril 1993 au 21 mars 1994, ces jours compris

LYNN MELLOR
Greffière du comité

LEWIS YEAGER
Rechercheur

JERRY RICHMOND
Rechercheur

DAVID POND
Rechercheur

La Bibliothèque nationale du Canada a catalogué cette publication de la façon suivante:

Ontario. Assemblée législative. Comité permanent des organismes gouvernementaux.
Rapport sur les organismes, conseils et commissions
No 17-

Irégulier.

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

Titre de la p. de t. addit.: Report on agencies, boards and commissions.

ISSN 0835-2364 = Report on agencies, boards and commissions — Standing Committee on Government Agencies.

1. Ontario—Administration. I. Titre. II. Titre: Report on agencies, boards and commissions.

JL261.A1057

354.71309

C89-080236-XF

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario

L'honorable David Warner
Président de l'Assemblée législative

Monsieur,

Le comité permanent des organismes gouvernementaux a l'honneur de présenter son
vingtième rapport et le confie à l'Assemblée.

La présidente du comité,

Margaret Marland

Queen's Park
Juillet 1994

Comité permanent des organismes gouvernementaux

Rapport sur les organismes,
conseils et commissions (N° 20)

3^e session, 35^e législature
43 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

2A20N
XC18
-R21

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES



REPORT ON AGENCIES, BOARDS AND COMMISSIONS (No. 21)

1st Session, 36th Parliament
45 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législativ
de l'Ontario

The Honourable Allan McLean
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Government Agencies has the honour to present its
Twenty-first Report, and commends it to the House.

Floyd Laughren, M.P.P.
Chair

Queen's Park
June 1996

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies.
Report on agencies, boards and commissions
No. 12-

Irregular.

Continues: Ontario. Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs and
Agencies, Boards and Commissions. Report on agencies, boards and commissions.
ISSN 0829-4879.

Text in English only no. 12-16; text in English and French no. 17-.

Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions, no. 17-.

ISSN 0835-2364 = Report on agencies, boards and commissions -- Standing Committee on
Government Agencies.

1. Administrative agencies--Ontario. I. Title. II. Title: Rapport sur les organismes, conseils
et commissions.

JL261.A1057

354.71309

C89-080236-XE Rev.

**MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES**

**FLOYD LAUGHREN
CHAIR**

**TONY MARTIN
VICE-CHAIR**

RICK BARTOLUCCI

PETER KORMOS

BRUCE CROZIER

GARY L. LEADSTON

ED DOYLE **

DAN NEWMAN

DOUGLAS FORD

PETER L. PRESTON

GARY FOX

*** LILLIAN ROSS**

MICHAEL GRAVELLE

**BOB WOOD
(London South)**

**BERT JOHNSON
(Perth)**

SUBSTITUTIONS:

**MARILYN CHURLEY
JOHN HASTINGS
MARIO SERGIO
TREVOR PETTIT**

**TANNIS MANIKEL
Clerk of the Committee**

**DAVID POND
Research Officer**

*** before June 6, 1996**

**** after June 6, 1996**

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
THE ONTARIO NORTHLAND TRANSPORTATION COMMISSION	1
Structure and Organization	2
Operations	4
Commercial Operations	5
Rail Freight	5
Telecommunications	7
Bus Operation	8
Non-Commercial Operations	9
Rail Passenger	9
Marine Services	12
Air Service	15
ONTC Finances	16
Accountability and Control	17
COMMENTS	18
The Shutdown of norOntair	18
The Government's Position	18
Witnesses opposed to the Shutdown	19
Other Issues	21
DISSENTING OPINION OF THE LIBERAL MEMBERS	22
DISSENTING OPINION OF THE NDP MEMBERS	24

THE ONTARIO NORTHLAND TRANSPORTATION COMMISSION

The Ontario Northland Transportation Commission (ONTC) was established in 1902 as the Temiskaming and Northern Ontario Railway, with the objective of encouraging economic development and settlement in the northeast through the development of communication links within the north as well as between the north and the rest of the province. Between 1903 and 1909 construction of the Railway was extended to a junction with the National Transcontinental Railway at the town of Cochrane, a distance of 234 miles. Further extensions from North Bay through to New Liskeard, Englehart, Timmins, Rouyn, and finally Moosonee in 1932 encouraged the development of new towns and made possible the exploitation of mineral and timber resources.

In 1936 the ONTC inaugurated its passenger bus service, in order to transfer passengers to rail terminals on routes where ridership levels did not warrant direct rail service. The first communities served by bus were Iroquois Falls, Porquis, Timmins and Cochrane. In 1944 the ONTC began marine operations on Lake Temagami, and next year on Lake Nipissing. In 1960, the ONTC purchased the trucking company Star Transfer Ltd. In 1964, the ONTC's Polar Bear Express excursion train began service between Cochrane and Moosonee, providing rail passenger access to northern settlements. In 1973, the ONTC assumed responsibility for norOntair and the promotion of regional air services.

The ONTC assumed its present name in 1946. The change in name was intended to reflect the broadened scope of the Crown corporation's operations in communications, ferry services and tourism, and to end confusion with an American railroad also known as T & NO.

Structure and Organization

The ONTC is a Crown corporation which operates under the terms of the *Ontario Northland Transportation Act*, R.S.O. 1990, c. O-32. Under s. 2 of the Act, the Commission is composed of one or more persons appointed by the Lieutenant Governor in Council (the cabinet). At the time of the Committee's hearings on the ONTC, there were five Commissioners, as follows.

TABLE ONE
ONTC MEMBERS

Name	Date of Appointment	Background	Location
Matt K. Rukavina, chair	November 1991; appointed chair, July 1992; re- appointed, Nov. 1994)	former municipal official, Kapuskasing	Kapuskasing
Wendy L. Spottiswood	December 1991; re-appointed, Dec. 1994	Executive Director, Border Travel	Fort Frances
Carol C. White	November 1991; re-appointed, Nov. 1994	business development officer, Waubatek Business Development Corp.	Birch Island
Paul A. Kelly	March 1993	Dean, School of Business, Canadore College	North Bay
Brian E. Stevens	May 1995	ONTC employee; CAW president	North Bay

Source: ONTC

Under s. 4 of the *Ontario Northland Transportation Commission Act*, the cabinet designates the chair from among the members. All positions are part-time and held at pleasure, though normally members serve a three-year term.

According to the questionnaire filled out by the ONTC and submitted to the Standing Committee at its request, the provincial government has recently indicated that it intends to reduce the remuneration received by Commission members to \$1 per annum. The chair is to receive a per diem of \$125 for attending meetings (Answer #6).

Table Two shows the number of Commission meetings since 1992. Every other meeting is held in a community outside of North Bay, the site of the ONTC's head office.

**TABLE TWO
COMMISSION MEETINGS**

Calendar Year	Number of Meetings
1992	11
1993	15
1994	11
1995	13

Source: ONTC

According to the ONTC's Memorandum of Understanding with the Minister of Northern Development and Mines, the Commissioners (under the direction of the chair) are responsible for:

- ensuring that the affairs of the ONTC are conducted within its mandate as defined in the *Ontario Northland Transportation Act* and the Memorandum of Understanding;
- setting the goals and objectives of the ONTC;
- recommending approval of the ONTC's Corporate Plan to the Minister;
- reviewing and approving annual capital and operating budgets, and recommending approval of them to the Minister;
- recommending new policies to the Minister, and seeking policy direction from her/him in specific instances; and

- ensuring that the assets of the ONTC and any public funds it receives are used in conformance with the Act and any other applicable legislation.

The President and CEO of the ONTC is the Commission's general manager, and responsible for:

- the day-to-day management of the Commission;
- establishing appropriate systems and procedures for the administration of the ONTC, monitoring performance, and taking corrective action when problems are identified;
- preparing the Corporate Plan, capital and operating budgets for approval by the Commission and subsequently the Minister; and
- maintaining effective communication with the Deputy Minister of the Ministry of Northern Development and Mines, and Ministry staff.

The President and CEO is John Wallace, a long-time employee of the Commission. He was appointed on 1 December 1993.

Currently, the ONTC employs just under 1,200 people, represented by 21 unions. However, total employment has declined throughout the 1990s, and will continue to decline as the ONTC continues to rationalize its operations. Currently, the Commission is offering an early retirement package for which 250 employees are eligible.

Operations

The ONTC's Memorandum of Understanding divides the Commission's operations into two categories, commercial and non-commercial, as the table below indicates.

TABLE THREE
CURRENT ONTC OPERATIONS - AN OVERVIEW

Commercial Operations	Non-commercial Operations
Rail Freight	Rail Passenger
Telecommunications	Marine Services
Bus Passenger	norOntair*

*ceased operations at end of fiscal year 1995-96

The Commission's operations are outlined below.

Commercial Operations

Rail Freight

The ONTC's rail network, known as Ontario Northland Railway (ONR), includes about 700 miles of track. It extends from North Bay to Moosonee and Hearst, with connections to CN at North Bay and Rouyn-Noranda, to CP at North Bay, and to the Algoma Central Railway Inc. at Hearst. Rail freight service is primarily devoted to the transportation of minerals and forestry products from northeastern Ontario to North Bay.

In addition, ONR handles rail express service between Cochrane and Moosonee, as well as some outside shop work for other companies.

Most of ONR's rail freight business comes from four major customers: Kidd Creek Mine (Timmins); Noranda Mines Horne Smelter (Rouyn-Noranda); Spruce Falls paper mill (Kapuskasing); and Abitibi-Price (Iroquois Falls). In 1995, these customers were responsible for 80% of the rail freight, both in tonnage and revenue.

In 1994, ONR carried 42,000 carloads and total revenues were \$56,145,490. The projected 1995 revenue figure is \$53,953,100. The ONTC budgeted revenue figure for

1996 for the rail freight operation is \$52,276,900. (More information about the finances of the rail freight operation is presented below, in the section on rail passenger services).

In 1994 this operation employed about 630 people full-time. In addition, seasonal employees are hired during the summer.

The map below depicts the ONR's area of operations.



Telecommunications

Ontario Northland Telecommunications (ONT) is a full service telecommunications carrier operating in northeastern Ontario. The ONT:

- provides the local telephone service in Marten River, Temagami, Moosonee and Moose Factory;
- in cooperation with Bell Canada and the Stentor Group of Companies, ONT markets a full range of direct dial and operator assisted long distance services, including discount calling plans;
- offers an Interexchange Leased Line Service for data communications;
- is a supplier to all the large users of private mobile radio communications in northeastern Ontario;
- operates ONLINK, a commercial Internet access service, providing local dial access to business and residential subscribers; and
- delivers CBC radio signals to communities in northeastern Ontario, and CBC television signals to communities in the remote north.

ONT is a profitable operation for the ONTC. The following financial figures are drawn from the ONTC's *1996 Business Plan*.

TABLE FOUR
ONTARIO NORTHLAND TELECOMMUNICATIONS - FINANCES

Calendar Year	Expenses	Revenues	Net Contribution to ONTC
1994	\$33,811,899	\$43,785,982	\$9,974,083
Projected 1995	\$35,601,591	\$45,663,548	\$10,061,957
Plan for 1996	\$35,762,741	\$44,810,882	\$9,048,141

Source: ONTC *1996 Business Plan*, Appendix A

In 1994, this operation employed 145 people.

Bus Operation

Ontario Northland Bus Services offers scheduled passenger service along the following routes:

- the Highway 11 corridor, between Toronto, Barrie, North Bay, Timmins and Hearst;
- the Highway 69 and 144 corridor, between Toronto, Barrie, Parry Sound, Sudbury and Timmins; and
- the Highway 400 corridor, between Barrie and Toronto (this is a business day commuter service only).

The map below depicts the routes serviced by this division of the ONTC.



Interline connections with Greyhound Lines are provided at North Bay, Sudbury and Hearst, for destinations east and west and with all major carriers in Toronto.

This division also offers charters and tours to points in Canada and the U.S., as well as a bus parcel express (BPX) in the territory of the scheduled bus services.

In 1994, the scheduled service throughout northeastern Ontario carried 89,000 passengers. The scheduled service between Toronto and North Bay/Sudbury carried 221,000 passengers.

The following financial figures are drawn from the ONTC's *1996 Business Plan*.

TABLE FIVE
ONTARIO NORTHLAND BUS SERVICES - FINANCES

Calendar Year	Expenses	Revenues	Net Contribution to the ONTC
Actual 1994	\$11,438,968	\$10,563,750	(\$875,218)
Projected 1995	\$10,355,840	\$10,382,198	\$26,358
Plan for 1996	\$10,029,719	\$10,373,602	\$343,883

Source: ONTC *1996 Business Plan*, Appendix A

In 1994, this operation employed approximately 85 people full-time. Seasonal employees are hired during the peak summer months.

Non-Commercial Operations

Rail Passenger

Rail Passenger services include three different trains:

- The Northlander, a daily (except Saturday) passenger train between Toronto and Cochrane, with connecting shuttle bus service to Timmins, Iroquois Falls,

Smooth Rock Falls, Kapuskasing and Hearst. 37,000 passengers were carried in 1994.

- The Little Bear, a mixed freight/passenger train servicing the Cochrane to Moosonee corridor. This train will stop at any point along the track when requested or flagged. Between September and June the Little Bear runs three times a week, and in July and August, twice a week. 19,000 passengers were carried in 1994, as well as freight.
- The Polar Bear Express, a summer excursion train also servicing the Cochrane to Moosonee corridor. This train runs daily (except Fridays) from June to the Labour Day weekend. 16,000 passengers were carried in 1994.

The map below depicts the routes serviced by the Rail Passenger operation.



This division is financed by revenues raised from i) fares and related operations, ii) a provincial operating grant, and iii) federal funding. Federal funding is provided as follows. The track on which the Northlander runs is owned by CN. Under the terms of the federal *Railway Act*, the National Transportation Agency reimburses CN for a portion of the operating loss of the passenger service on this line, which CN then credits to the ONTC. The table below provides information on the finances of the Rail Passenger operation.

TABLE SIX
RAIL PASSENGER SERVICES - REVENUES

Calendar Year	Revenues (e.g., from passengers)	Federal Subsidy for Northlander	Provincial Operating Grant	Total Revenues
1994	\$3,631,688	\$3,056,590	\$10,613,550	\$17,301,828
Projected 1995	\$4,168,928	\$2,771,521	\$9,910,000	\$16,850,449
Plan for 1996	\$4,568,718	\$2,600,000	\$7,231,000	\$14,399,718

Source: ONTC

The financial figures supplied by the ONTC do not separate the costs of running the Rail Passenger service from the costs of the Rail Freight operation. The table below compares total expenses for the entire rail operation to total revenues.

TABLE SEVEN
RAIL FREIGHT AND RAIL PASSENGER SERVICES -
FINANCIAL CONTRIBUTION TO ONTC

	Actual 1994	Projected 1995	Plan for 1996
Rail Freight-Revenue	\$56,145,490	\$53,953,100	\$52,276,900
Rail Passenger-Total Revenue*	\$17,301,828	\$16,850,449	\$14,399,718
TOTAL Rail Revenue (Freight & Passenger)	\$73,447,318	\$70,803,549	\$66,676,618
TOTAL Rail Expenses (Freight & Passenger)	\$69,424,405	\$68,799,068	\$68,640,760
Net Contribution of Rail to ONTC	\$4,022,913	\$2,004,481	(\$1,964,142)

*see table six above for breakdown of Rail Passenger Revenues

Source: ONTC

Rail Passenger services also operates the Cochrane Station Inn, a 23 room hotel; the Cochrane Station Restaurant; 10 bus/rail stations; the Toronto Sales Office; and the Whistle Stop Restaurant located in the North Bay Station.

In 1994, Rail Passenger services employed about 55 full-time employees, as well as summer students and seasonal employees.

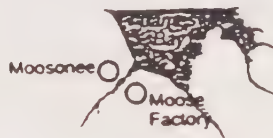
Marine Services

Marine Services include:

- The M.V. Chi-Cheemaun (which is owned and operated by the Owen Sound Transportation Company, an ONTC subsidiary) provides ferry service between Tobermory (on the Bruce Peninsula) and South Baymouth (on Manitoulin Island), from May to October. The ferry has a capacity of 638 passengers and 143 automobiles. It serves the tourist trade. In 1994, it carried 86,000 vehicles and 221,000 passengers.

- The M.V. Manitou Island II (a barge) transports freight, vehicles and passengers between Moosonee and Moose Factory, from May to October, depending on ice conditions. The ferry has a capacity of 49 passengers and six automobiles. It is primarily a freight carrier.
- The M.V. Jiimaan and the M.V. Pelee Islander run on Lake Erie, connecting Leamington and Kingsville with Pelee Island and Sandusky, Ohio. This service is offered on a cost-recovery basis under a contract with the Ministry of Transportation. The M.V. Jiimaan has a capacity of 400 passengers and 38 automobiles. The M.V. Pelee Islander has a capacity of 268 passengers and 18 automobiles. In 1994, these ferries carried 36,000 vehicles and 114,000 passengers.

The map depicts the routes of these ferries.



The M.V. Chi-Cheemaun, which as noted above is owned by the subsidiary Owen Sound Transportation Company, shares in the annual operating grant provided by the Ministry of Northern Development and Mines. The table below provides details of the Company's finances.

TABLE EIGHT
OWEN SOUND TRANSPORTATION COMPANY (i.e., M.V. Chi-Cheemaun ferry)
FINANCES

	Actual 1994	Projected 1995	Plan for 1996
Revenue (e.g., from passengers)	\$4,805,293	\$4,787,331	\$5,265,945
Provincial Subsidy	\$1,100,000	\$1,150,000	\$890,000
TOTAL Revenue	\$5,905,293	\$5,937,331	\$6,155,945
Expenses	\$5,496,440	\$5,852,116	\$6,352,389
Net Contribution to the ONTC	\$408,853	\$85,215	(\$196,444)

Source: ONTC 1996 Business Plan, Appendix A

The M.V. Manitou Island II, which provides the Moosonee ferry service, also shares in the provincial grant. The table below provides details on the ferry service's finances.

TABLE NINE
M.V. MANITOU ISLAND II (MOOSONEE FERRY SERVICE) - FINANCES

	Actual 1994	Projected 1995	Plan for 1996
Revenue (e.g., from passengers)	\$109,981	\$107,742	\$108,000
Provincial Subsidy	\$50,000	\$50,000	\$50,000
TOTAL Revenue	\$159,981	\$157,742	\$158,000
Expenses	\$138,483	\$146,869	\$168,992
Net Contribution to the ONTC	\$21,498	\$10,873	(\$10,992)

Source: ONTC 1996 Business Plan

Table Ten below provides details on the Lake Erie ferry service, which as noted above is operated under a contract with the Ministry of Transportation. Under this contract, the ONTC is reimbursed for costs plus 10% of revenues.

**TABLE TEN
LAKE ERIE FERRY SERVICE - FINANCES**

	Actual 1994	Projected 1995	Plan for 1996
Revenues	\$3,321,703	\$3,452,833	\$3,405,864
Expenses	\$3,019,730	\$3,137,311	\$3,105,864
Net Contribution to ONTC	\$301,973	\$315,522	\$300,000

Source: ONTC 1996 Business Plan

Air Service

The ONTC's air line, norOntair, provided scheduled air service to 17 communities between North Bay in the east and Winnipeg in the west, as the map below indicates.



NorOntair operated two Dash-8 and four Twin Otter aircraft. The Dash-8s served Hearst, Kapuskasing, Timmins, Sudbury, Sault Ste. Marie, Thunder Bay, Fort Frances and Winnipeg. The Twin Otters served Kirkland Lake, Earlton, North Bay, Chapleau, Elliot Lake, Gore Bay, Wawa, Hornepayne and Geraldton.

In 1994, the air line carried 62,000 passengers.

NorOntair also shared in the annual provincial operating grant provided to the ONTC. The table below provides details on the airline's finances in 1994 and 1995.

**TABLE ELEVEN
NORONTAIR - FINANCES**

	Actual 1994	Projected 1995
Revenues (e.g., from passengers)	\$7,928,286	\$9,524,390
Provincial Subsidy	\$3,550,000	\$4,060,000
TOTAL Revenues	\$11,478,286	\$13,584,390
Expenses	\$13,226,231	\$14,352,664
Net Contribution to ONTC	(\$1,747,945)	(\$768,274)

Source: ONTC 1996 *Business Plan*, Appendix A

In early December 1995 Chris Hodgson, the Minister of Northern Development and Mines, announced that norOntair would cease operations at the close of the 1995-96 fiscal year.

ONTC Finances

Table Twelve below shows total ONTC expenditures for the last four years.

TABLE TWELVE
ONTC TOTAL EXPENDITURES, 1992-95

Calendar Year	Total Expenses
1995	\$145,617,321 (estimated)
1994	\$149,271,013
1993	\$153,103,057
1992	\$150,770,086

Source: ONTC

As noted above, the ONTC receives revenue from three sources: i) its own operations, ii) the provincial government, and iii) the federal National Transportation Agency. The table below shows the amount of government funding over the last four years.

TABLE THIRTEEN
ONTC - FINANCIAL SUPPORT FROM GOVERNMENTS, 1992-96

Fiscal Year	Provincial Operating Grant	Provincial Capital Grant	Federal Grant
1995-96*	\$15,170,000	\$1,786,000*	\$2,771,521
1994-95	\$15,314,000	0**	\$2,544,000
1993-94	\$19,500,000	\$3,300,000	\$2,430,000
1992-93	\$21,000,000	\$2,400,000	\$2,100,000

*this is the sum *requested* by the ONTC; at the time of the Committee's hearings, this request had not been formally responded to by the Ministry

** a funding request was rejected by the government

Source: ONTC

Accountability and Control

Under the terms of Management Board of Cabinet *Guideline 6-2*, the ONTC is classified as a Schedule II Operational Agency. It is required to have a Memorandum of Understanding with the Minister of Northern Development and Mines, which was signed

in July 1988. This MOU requires the Minister and/or his Deputy Minister to meet with the ONTC chair and/or the President/CEO regularly to discuss matters of mutual interest. There are also regular contacts between Ministry and ONTC staff to discuss more routine matters.

The ONTC's Corporate Plan is submitted to the Minister for approval. The Ministry's review of this and other planning documents provide opportunities for giving policy directions to the ONTC. Under the terms of the *Ontario Northland Transportation Act*, the Minister's prior approval is required before the ONTC can initiate or expand services, or introduce new operations.

COMMENTS

The Standing Committee heard testimony on the ONTC on February 21 and March 7. Among the witnesses were Chris Hodgson, the Minister of Natural Resources, Northern Development and Mines; Matt Rukavina, the chair, and John Wallace, the president of the ONTC; and many representatives from the public and private sectors in northern Ontario.

The Shutdown of norOntair

The Government's Position

Chris Hodgson, the Minister of Natural Resources, Northern Development and Mines, explained that the government had decided to shut down norOntair, the ONTC's airline, for the following reasons:

- When norOntair was introduced in 1971, a subsidized air service was necessary because the private sector could not make a profit flying to remote northern communities. norOntair was a pilot project, designed to expand air service through the north and demonstrate the commercial viability of passenger air service in the region. Twenty five years later, this mandate is complete: there are now a number of private sector air carriers operating in the north. Thus, the Minister was confident the private sector will fill the gap

left by the demise of norOntair. The ONTC had been directed to work closely with the affected communities to attract private sector carriers. (At the time of the Committee's hearings, private sector airlines had indicated that they were prepared to service 14 of the 17 communities affected by the norOntair shutdown).

- norOntair was a significant money loser, operating at an annual loss of over \$5 million. Removing this service from the ONTC's books mitigated the impact on the Corporation of the cut to its operating subsidy of \$11 million between 1996-98.
- The government will permit the ONTC to retain the proceeds from the sales of norOntair's assets to help finance its operations in the north, for the benefit of northerners.

Matt Rukavina, the chair of the ONTC, and John Wallace, the president, also addressed this issue during their appearances before the Committee. They indicated:

- In 1994 it became evident to the Commission that decreasing financial support from the province would eventually make structural change at the ONTC necessary. The Commission therefore undertook an internal visioning exercise to consider its future. The question of which of the ONTC's various operations could be cut if this became necessary was considered. When the Conservative government indicated that the operating subsidy would be reduced, the Commission suggested that norOntair was the most appropriate service to be cut, in light of its financial problems.
- The elimination of norOntair covered about half of the \$11 million cut to the operating subsidy. The ONTC planned to cover the other half through an early retirement incentive program offered to its employees. This program will be funded in part by the sale of norOntair's assets.

Harvey Friesen, the president of Bearskin Airlines, and a representative from the Timmins Chamber of Commerce supported the government's decision to close norOntair.

Witnesses opposed to the Shutdown

Representatives of the following municipalities and organizations criticized the decision to shut down norOntair: the City of Elliot Lake, the Township of Michipicoten, the Canadian Red Cross (Sudbury), the Town of Englehart, the Sault Ste. Marie Economic

Development Corporation, Olav Haavaldsrud Timber Co. Ltd., the Gore Bay-Manitoulin Airport Board of Management, and the Northern Ontario Transportation Coalition. They argued that norOntair was an essential public service in the north and that its shutdown will have drastic consequences for northern communities, many of which are not currently served by any private sector carrier. It will:

- cause direct and indirect job losses;
- endanger the viability of many municipal airports in the north and associated public services such as the Ministry of Health air ambulance;
- harm tourism;
- reduce the marketability of the north as an attractive residential location;
- increase the operating costs of businesses which rely on air transportation; and
- impede the delivery of some health care services.

Many of these witnesses expressed doubts about whether the private sector could adequately fill the gap left by the departure of norOntair. There was no guarantee that the private sector would provide the same level and predictability of service offered by norOntair. Many suggested that the government should have postponed the shutdown until the affected municipalities and unions had an opportunity to prepare an alternative strategy, such as a locally organized buy-out of norOntair.

The Committee endorses the decision of the Minister of Northern Development and Mines to direct the Ontario Northland Transportation Commission to close the operations of norOntair. The Committee notes that this will save the ONTC at least \$4 million, and that 14 of the 17 communities served by norOntair received immediate service from the private sector, at no cost to the ONTC.

Other Issues

The Committee heard testimony on a number of other issues, including the Ontario Northland Railway, Ontario Northland Telecommunications, and the downsizing of ONTC rail services in Englehart. The Committee has decided not to include formal recommendations on these topics in this report. It may revisit these matters and hear more evidence at a future date.

DISSENTING OPINION OF THE LIBERAL MEMBERS

June 5, 1996

LIBERAL MINORITY REPORT TO ONTC

Government Agencies Committee

The Liberal members stated their continued opposition to the shutdown of NorOntair. The recent pull out of Air Creebec from Kirkland Lake and Earltown is the first evidence that the privatization of the old NorOntair routes is not working.

The NorOntair schedule was a coordinated routing that connected its own flights within Northern Ontario and connected to Air Ontario flights out of and into Northern Ontario.

With different airlines taking over the various northern routes, there is no longer a coordinated schedule. Many of these new flight schedules are therefore bound to fail as with the Kirkland Lake-Earltown example. In this case and also in the case of the Elliot Lake schedule, it now takes three days to attend an all day Toronto meeting. With this scheduling, passengers who normally travelled these routes now seek alternative modes of transport.

Having to resort to automotive travel to connect to the feeder airlines serving Northern Ontario adds to the cost of doing business in Northern Ontario and has a profound effect on patients needing to seek medical attention in major centres in northern and southern Ontario.

Another major importance of commercial air service to small northern communities is that the revenue the airports derive from these operations keeps these airports viable and therefore allows other uses such as air ambulance service, government and private airplane service.

The Liberal Caucus is vigorously opposed to the dismantling of NorOntair and request the government to reinstate air service to Northern Ontario.

DISSENTING OPINION OF THE NDP MEMBERS

INTRODUCTION

"Northern Focus found that Northern Ontario's transportation infrastructure is deteriorating after many years of neglect. We were told that almost every aspect of rail, air and road transportation is suffering from a lack of money, poor planning and inadequate maintenance. Roads, in particular, are increasingly unsafe.

Improving transportation in northern Ontario will provide better service, preserve communities, safeguard existing jobs and allow more opportunities for job creation

Report of the Mike Harris "Northern Focus" Tour. pg 26.

On November 30, 1995, the day after the Harris government introduced over \$5 billion in spending cuts, the Minister of Northern Development and Mines announced that norOntair, the Ontario Northland Transportation Commission's air service, was no longer a priority and that air service would be left to the private sector.

norOntair service was established in these communities because no private carrier would provide service. While norOntair competed with other airlines on some routes, private airlines are profit driven and will not service communities on routes that are not profitable.

norOntair provided air service to 17 communities in Northern Ontario. Nine of these communities had no other regularly scheduled air service to major centres. Initially, all of these communities were being served by a variety of private companies and in three communities, by the provincial government's aircraft. However, in May, Air Creebec announced it was grounding service to Earlton and Kirkland Lake.

None of these communities have any guarantee that air service will be there a year from now, or even tomorrow.

norOntair employed 40 pilots, 15 flight crew, six dispatchers and three people in administration. There were also norOntair agents in

communities across Northern Ontario and staff at their head office who lost their jobs.

In an interview with MCTV news Saturday, December 16, 1995, Northern Development and Mines Minister Chris Hodgson said that the government would help in the transition to ensure that remote communities are still serviced by air.

This help consists of the government forming an air service consultation committee. The committee is composed of representatives from the nine communities affected, private carriers and the Ontario government. While some of the nine communities have found this consultation committee useful, other communities have been unable to access the committee's information because of the timing of the meetings.

The Harris government fails to recognize that many municipalities in the North have few full-time staff able to travel to meetings during regular business hours. Furthermore, most elected municipal officials in the North have other permanent full-time employment. These officials also find it difficult to take time off of their regular paid employment to attend the committee's meetings.

MUNICIPAL AIRPORTS

A Mike Harris government will insist that Ottawa honour its obligation to maintain airport service.

Report of the Mike Harris "Northern Focus" Tour. pg. 28

Many municipal airports will face a very serious risk of closure due to the elimination of norOntair service.

Over the next two years, the Harris government will reduce funding to municipal airports by 50% in the first year, eliminating funding in the next. Communities like Chapleau, Gore Bay, and Hornepayne currently served by MNR, will be hard pressed to justify large local tax increases to maintain

airports with no other regularly scheduled service.

"As Reeve of this community, the municipal airport operations such as budgeting, staffing, etc. falls under the duties of my municipal council. If Hornepayne does not have air service, I do not foresee how we can justify the operations at our airport to our local taxpayers."

Hornepayne Reeve Gene Belanger in a December 12, 1995 letter to Premier Mike Harris

Over the past two to three years, major capital upgrades have been undertaken at airports, most of which was funded by the Provincial government.

Kirkland Lake	\$1,300,000
Elliot Lake	2,000,000
Hearst	2,520,000
Chapleau	835,000

This investment could be lost if these airports close due to the loss of air service.

HEALTH CARE

People who have never lived in the North may have a hard time understanding how different the lifestyle, priorities and problems from those faced by people in the South. Geography, weather and a smaller, more dispersed population are just some of the factors that create a unique set of circumstances.

In promising fair and equitable treatment of all Ontarians, a provincial government must take these differences into account and give the North and its people the same dignity, respect, and attention as the rest of the province deserves and receives.

Report of The Mike Harris "Northern Focus" Tour.

Since 1992, there have been more than 4,500 air ambulance evacuations from the nine communities served only by norOntair. If local airports close,

it will be the end of fixed-wing air ambulance service to those Northern communities.

"The elimination of this government subsidized service would surely mean the demise of the Hornepayne Municipal Airport. The spin-off effects of this happening are obvious: 1) fixed wing air ambulance services eliminated;"

December 19, 1995 letter from QUNO Corporation in Hornepayne to Algoma MPP Bud Wildman.

There is a critical shortage of doctors and specialists in the North. Northern communities and hospitals relied on norOntair service to transport locum doctors to their communities. Most of these doctors come from southern Ontario and, in Hornepayne for example, would face a five-hour drive after they have arrived in Sault Ste. Marie. This drive is far worse in the winter with unpredictable weather and poor road conditions further exacerbated by the Harris government's cuts to winter road maintenance. The number of accidents on Highway 631 near Hornepayne from September 1, 1995 to December, 1995 increased by more than 70% from the same period in 1994.

Specialists used norOntair to fly into Northern communities and patients, especially seniors, would fly to centres like Sudbury, Sault Ste. Marie and Thunder Bay for medical appointments on norOntair.

The Sudbury Blood Centre of the Canadian Red Cross is concerned about providing blood to communities in Northern Ontario. norOntair was used to fly blood into communities like Hornepayne. The next best option for this community is to send blood from Sudbury by bus to Hornepayne via North Bay and Hearst. Blood leaving Sudbury at 1:00 pm would not arrive in Hornepayne until 2:30 pm the following day.

"This causes great concern for the Hornepayne Community Hospital as we rely on the services provided by norOntair for a number of reasons.

- 1) Getting residential patients to and from scheduled appointments.*
- 2) The majority of our locum physicians are from the Toronto area and depend on norOntair to travel to and from Hornepayne. Quite often we would have been left without physician coverage if it were not for norOntair.*

3) *Specialists use norOntair to travel to Hornepayne for scheduled appointments.*

Needless to say the loss of our airport would be detrimental to our Hospital and community as a whole. On an average, Medi-Vacs are necessary 3 to 4 times per month."

December 13, 1995 letter to the Honourable Chris Hodgson from the Hornepayne Community Hospital.

JOBS AND THE ECONOMY

The Tory abandonment of air service in communities across the North will hurt business and cripple local economies.

norOntair provided businesses in these communities with links to head offices, suppliers and customers. Eliminating air service will challenge the viability of businesses that will have to resort to slower, more lengthy forms of transportation.

For example, the Olav Haavaldsrud Timber Company in Hornepayne relied on norOntair for one day delivery of parts and safety equipment. The company cannot afford to have machinery inoperative for any length of time.

Tourism is a vital part of Northern Ontario's economy. Tourists come from around the world to enjoy fishing, hunting, hiking, skiing, snowmobiling, boating and other activities. The loss of air service will make it more difficult and time consuming and, therefore, less attractive to people considering vacationing in these areas.

On the last day of committee hearings reviewing the fate of norOntair, New Democrats reminded the Tory government that many businesses and industries across the North – especially timber companies and tourist operators – depend on norOntair for timely inventory replacement and passenger service. And without air service, production and sales will suffer. This decline in business will lead to job loss and weakened economies in a part of the province least able to absorb the pain.

When Premier Harris and Finance Minister Ernie Eves — both of them from Northern ridings — brag about the province being open for business, it is clear they aren't talking about Northern Ontario.

WHAT'S NEXT?

In December, the affected communities requested a meeting with Premier Harris, Minister Hodgson and Transportation Minister Al Palladini to discuss the elimination of norOntair service on jobs, health care and services. Hodgson finally agreed to meet with them on February 22, one day before the deadline for submitting tenders on norOntair's assets.

norOntair employees accessed the federal government's Industrial Adjustment program and formed an Adjustment Committee to look into making a bid for norOntair's assets. The Committee met with Northern Development and Mines Minister, Chris Hodgson Monday, January 15 in Toronto, the same day Ontario Northland announced norOntair would end operations on March 29, 1996. Hodgson told them ONTC would be pleased to consider their bid on norOntair's assets.

The Committee was very disappointed at the timing of the closure as they did not have time enough to hire a consultant to do a feasibility study, get a business plan together, appraise norOntair's assets, secure financing, and put in a bid.

Even if the employees had submitted a successful bid, they couldn't provide service to communities on routes that are not profitable without a subsidy.

Tender notices for norOntair assets appeared in newspapers Monday, January 22, 1996 with the deadline for submitting bids set for February 23.

As noted previously, all nine communities were receiving some form of air service until Air Creebec's decision to pull out of Kirkland Lake and Earleton. However, the majority of the communities are dissatisfied with either the

schedules the private carriers have imposed upon the communities, the higher fares, or both. For example, Elliot Lake is being served by Bearskin Airlines. Because the schedule to and from Toronto is very inconvenient, it now takes three days to get to and from Toronto. Previously with norOntair, a business person could leave Elliot Lake in the morning, attend to their business in Toronto and return the same evening. Now, this is impossible. The airline is unwilling to accommodate the needs of the people of Elliot Lake. Many citizens drive three hours to Sudbury to board a more convenient flight to Toronto. Many have given up on flying and now drive to Toronto. This is proven in statistics. norOntair had an average of 300 passengers per month in Elliot Lake. Only 69 people used Bearskin Airlines the first month of operations. That's a drop of 77 per cent.

Presently, the communities of Chapleau, Gore Bay and Hornepayne are being served by the Ministry of Natural Resources. This is because no private carrier wants to fly these routes. They require subsidies to serve these communities. However, Minister Hodgson promised, under tremendous pressure from the New Democrats in Queen's Park, that they would continue to receive air service. Now, Hodgson is trying to put together a four month contract with a private carrier to serve these three communities. The communities are concerned that after the four month contract is over, and the carrier has lost money, the carrier will not renew the contract and pull out as was the case in Kirkland Lake and Earleton. Once again these communities will be left without air service, and once again these communities will be asking this government how it intends to keep its promise to help the people of Northern Ontario maintain air service.

CONCLUSION

The January 15 announcement that norOntair service would end on March 29, 1996 sent shock waves across the North. It is clear the Harris government's decision to kill norOntair was short-sighted and showed little consideration for the far reaching impact the elimination of air service will have on the quality of life for people in these Northern communities.

In their haste to cut norOntair to help finance an income tax cut, the government has failed to realistically look at the viability of private carriers providing service to many of these communities. There is little doubt that some of norOntair's routes will be picked up by the private sector. But, again, private carriers will not fly into communities if the routes are not profitable as was demonstrated by Air Creebec.

Time and again, NDP Members have told the Minister of Northern Development and Mines and the Premier that by killing norOntair they are jeopardizing health services in Northern communities. It is clear that either the government doesn't understand why communities in Northern Ontario need air service, or they just don't care.

People who live in communities in Northern Ontario are left to wonder who is representing their interests in this government. It is obviously not Northern Development Minister Chris Hodgson. And it certainly isn't Mike Harris.

It was also revealed at the Standing Committee on Government Agencies that the same Tories who wilfully abandoned norOntair and the communities it served because they don't believe in subsidies are subsidizing a private airline. In a classic case of Tory hypocrisy and incompetence the government is subsidizing Bearskin Airlines, but refused to subsidize norOntair upon whom thousands of Northerners in remote communities depended.

Under questioning from Sudbury East MPP Shelley Martel, Bearskin Airlines President Harry Friesen said the Tories are subsidizing — to the tune of \$75,000 — his company's flights into Atikokan.

New Democrat MPPs from the North have been fighting the Tories' abandonment of norOntair and the people it serves since Hodgson yanked \$10 million from Ontario Northland last fall and will continue to fight on behalf of Northern residents to ensure the Harris government keeps the promise they made to ensure Northern communities are still serviced by air.

THE ONTARIO NEW DEMOCRATIC PARTY NORTHERN CAUCUS

Shelley Martel

Shelley Martel, MPP
Sudbury East
Chair, NDP Northern Caucus

Gilles Pouliot

Gilles Pouliot, MPP
Lake Nipigon

Howard Hampton

Howard Hampton, MPP
Rainy River

Tony Martin

Tony Martin, MPP
Sault Ste. Marie

Bud Wildman

Bud Wildman, MPP
Algoma

Floyd Laughren

Floyd Laughren, MPP
Nickel Belt

Len Wood

Len Wood, MPP
Cochrane North

Gilles Bisson

Gilles Bisson, MPP
Cochrane South

APPENDIX

Communities formerly served by *norOntair*

Hearst*	Sault Ste. Marie
Kapuskasing*	Chapleau*
Timmins	Wawa*
Kirkland Lake*	Hornepayne*
Earlton*	Geraldton
North Bay	Thunder Bay
Sudbury	Fort Frances
Gore Bay*	Winnipeg
Elliot Lake*	

*Denotes communities that had no other regularly scheduled air service to major centres.

norOntair Routes

1) Dash 8: In the morning, one of *norOntair*'s Dash 8s would fly Winnipeg - Fort Frances - Thunder Bay - Sault Ste. Marie - Sudbury - North Bay - Timmins - Kapuskasing - Hearst, while the other followed the opposite route starting in Hearst.

They repeated this route in the afternoon.

2) Twin Otters: In the morning they would fly from Sault Ste. Marie to Sudbury via Gore Bay or Chapleau and Elliot Lake and then back. In the afternoon they did the same. They alternated between Gore Bay and Chapleau (ie. one day they land in Gore Bay in the morning and Chapleau in the afternoon, the next day they did the opposite).

A Twin Otter did a round trip of Sault Ste. Marie - Wawa - Hornepayne - Geraldton once daily.

A Twin Otter did two round trips of Kirkland Lake - Earlton - North Bay daily.

ANNEXE

Collectivités anciennement desservies par *norOntair*

Hearst	Sault Ste. Marie
Kapuskasing	Chapleau
Timmins	Wawa
Kirkland Lake	Hornepayne
Earlton	Geraldton
North Bay	Thunder Bay
Sudbury	Fort Frances
Gore Bay	Winnipeg
Elliot Lake	

* Désigne les localités qui ne disposaient d'aucun autre service aérien régulier vers les grands centres.

Routes de *norOntair*

1. Avions Dash 8. Le matin, un avion Dash 8 de *norOntair* effectuait la liaison Winnipeg - Fort Frances - Thunder Bay - Sault Ste. Marie - Sudbury - North Bay - Timmins - Kapuskasing - Hearst, tandis que l'autre avion Dash 8 faisait le trajet inverse depuis Hearst.

Ils effectuaient cet itinéraire de nouveau durant l'après-midi.

2. Avions Twin Otter. Le matin, ils effectuaient la liaison depuis Sault Ste. Marie jusqu'à Sudbury, en passant par Gore Bay ou Chapleau et Elliot Lake, puis ils faisaient le trajet inverse. Ils suivaient la même route l'après-midi. Ils alternaient entre Gore Bay et Chapleau (autrement dit, un jour ils atterrissaient à Gore Bay le matin et à Chapleau l'après-midi, tandis que le jour suivant ils faisaient l'inverse).

Un avion Twin Otter effectuait l'aller-retour Sault Ste. Marie - Wawa-Hornepayne - Geraldton une fois par jour.

Un autre avion Twin Otter faisait deux allers-retours Kirkland Lake - Earlton - North Bay chaque jour.

Shelley Martel, députée
Sudbury-Est

Présidente, groupe parlementaire néo-démocrate du Nord

Gilles Pouliot, député
Lac Nipigon

Howard Hampton, député
Rivière à la Pluie

Bud Wildman, député
Algoma

Tony Martin, député
Sault Ste. Marie

Floyd Laughtren, député
Nickel Belt

Len Wood, député
Cochrane-Nord

Gilles Bisson, député
Cochrane-Sud

collectivités qui se trouvent sur des routes non profitables (à preuve le retrait d'Air Creebec).

Encore une fois, les néo-démocrates ont indiqué au ministre du Développement du Nord et des Mines et au premier ministre qu'en fermant norOntair ils mettaient en péril les services de santé des collectivités du Nord. De deux choses l'une : ou bien le gouvernement ne comprend pas la nécessité pour les collectivités du Nord de l'Ontario de jouir d'un service aérien, ou bien il n'y accorde aucune importance.

Les habitants des collectivités du Nord de l'Ontario se demandent qui défend leurs intérêts au sein du gouvernement. De toute évidence, ce n'est ni le ministre du Développement du Nord, Chris Hodgson, ni le premier ministre Harris.

Le Comité permanent des organismes gouvernementaux nous a également appris que les conservateurs, qui ont à dessein fermé norOntair et abandonné les collectivités que ce service desservait en raison de leur refus d'avoir recours aux subventions, subventionnent un transporteur privé. Il s'agit d'un cas type d'hypocrisie et d'incompétence dont font sans cesse preuve les conservateurs : le gouvernement subventionne Bearskin Airlines mais a refusé de subventionner le service de norOntair, sur lequel dépendaient des milliers d'habitants des localités éloignées du Nord de la province.

En réponse aux questions de la députée de Sudbury est, M^{me} Shelley Martel, le président de Bearskin Airlines, M. Harry Friesen, a précisé que les conservateurs subventionnent, au « rythme » de 75 000 \$, les vols de sa compagnie vers Atikokan. Les députés néo-démocrates du Nord de la province se sont opposés à la fermeture de norOntair par les conservateurs et à l'abandon de la population que ce service dessert, depuis l'annonce, l'automne dernier, des coupures de 10 millions de dollars imposées par le ministre Hodgson à la Commission de transport Ontario Northland. Ils continueront à défendre les intérêts des habitants du Nord de la province afin de s'assurer que le gouvernement Harris respecte sa promesse de garantir un service aérien aux collectivités du Nord.

Dans leur empressement à fermer norOntair afin de financer une réduction de l'impôt sur le revenu, le gouvernement n'a pas examiné sérieusement la viabilité des transporteurs privés qui offrent un service à bon nombre de ces collectivités. Certes, le secteur privé s'appropriera certaines routes de norOntair. Toutefois, comme nous l'avons déjà dit, les transporteurs privés ne desserviront pas les

L'annonce faite le 15 janvier à propos de la fermeture de norOntair, prévue pour le 29 mars 1996, a eu l'effet d'une bombe dans le Nord de la province. On peut affirmer sans crainte de se tromper qu'en décidant de fermer norOntair, le gouvernement Harris a fait preuve d'étroitesse d'esprit et d'indifférence face aux lourdes conséquences de la disparition du service aérien sur la qualité de vie des habitants de la région.

CONCLUSION

À l'heure actuelle, les localités de Chapleau, de Gore Bay et de Hornepayne sont desservies par le ministère des Richesses naturelles, car aucun transporteur privé ne veut emprunter ces routes aériennes. Ils auraient besoin de subventions pour desservir ces collectivités. Toutefois, le ministre Hodgson a promis, à la suite des énormes pressions exercées par les néo-démocrates à Queen's Park, que le service aérien à ces localités serait maintenu. Aujourd'hui, M. Hodgson tente de passer un contrat de quatre mois avec un transporteur privé pour que celui-ci desserve ces trois collectivités. On craint toutefois, au sein de ces collectivités, que le transporteur ne renouvelle pas le contrat en raison de pertes financières, comme ce fut le cas à Kirkland Lake et à Earleton. Ces collectivités ne disposeraient alors d'aucun service aérien et devraient encore une fois demander au gouvernement de quelle façon il compterait agir pour respecter sa promesse d'aider à maintenir le service aérien dans le Nord de l'Ontario.

Par conséquent, bon nombre d'entre eux font le trajet de trois heures en automobile jusqu'à Sudbury afin de prendre un vol vers Toronto. Un grand nombre a renoncé à prendre l'avion et fait la route jusqu'à Toronto. Les statistiques confirment cette situation. En effet, norOntair transportait en moyenne 300 passagers par mois vers et depuis Elliot Lake. En revanche, seulement 69 personnes ont volé sur les ailes de Bearskin Airlines au cours du premier mois de son exploitation, soit une diminution de 77 pour 100.

Transports Al Palladini, afin de discuter des répercussions de l'élimination du service de norOntair sur les emplois, les soins de santé et les services en général. Le ministre Hodgson a finalement accepté de rencontrer les représentants des municipalités le 22 février, soit un jour avant la date d'échéance pour les soumissions sur l'actif de norOntair.

Les employés de norOntair se sont prévalus du programme d'ajustement industriel du gouvernement fédéral et ont mis sur pied un comité d'ajustement qui avait pour tâche de soumissionner pour l'actif de norOntair. Le comité a rencontré le ministre du Développement du Nord et des Mines, M. Chris Hodgson, le 15 janvier à Toronto, soit le jour même où la Commission de transport Ontario Northland annonçait la fermeture de norOntair pour le 29 mars 1996. M. Hodgson a indiqué au comité que la CTON se ferait un plaisir d'examiner sa soumission relativement à l'actif de norOntair.

Le comité a été atterré en constatant la date limite de remise des soumissions, car ce délai ne lui laissait pas le temps suffisant pour retenir les services d'un conseiller qui aurait effectué une étude de faisabilité, pour élaborer un plan d'entreprise, pour évaluer l'actif de norOntair, pour assurer le financement et pour présenter la soumission.

Même si les employés avaient présenté une soumission valable, ils n'auraient pas pu offrir un service aux localités qui se trouvent sur des routes non rentables s'ils ne pouvaient pas compter sur une subvention.

Les avis de soumission pour l'actif de norOntair ont paru dans les journaux du 22 janvier 1996 et on avait fixé le délai pour la présentation des soumissions au 23 février.

Nous avons précisé plus haut que les neuf collectivités jouissaient d'un certain service aérien jusqu'à ce que la société Air Creebec décide d'annuler son service à Kirkland Lake et à Earleton. Toutefois, la plupart des collectivités sont mécontentes de l'horaire du service ou de la hausse des tarifs imposés par les transporteurs privés. Par exemple, Elliot Lake est desservie par Bearskin Airlines. En raison de l'horaire des vols vers et depuis Toronto, on doit désormais prévoir trois jours pour effectuer un voyage aller-retour vers la capitale provinciale. Auparavant, avec norOntair, on pouvait quitter Elliot Lake le matin, assister à une réunion d'affaires à Toronto puis revenir le soir même. Aujourd'hui, un tel voyage n'est plus possible. Le transporteur n'est pas prêt à répondre aux besoins des habitants d'Elliot Lake.

EMPLOIS ET ÉCONOMIE

L'élimination, par les conservateurs, du service aérien dans certaines localités du Nord de la province aura un effet néfaste sur les économies locales.

Le service de norOntair offrirait aux entreprises de la région un lien avec les sièges sociaux, les fournisseurs et les clients. La disparition de ce service aérien mettra en péril la viabilité de ces entreprises, car celles-ci devront faire appel à des modes de transport plus lents.

Par exemple, l'Olav Haavaldstrud Timber Company de Hornepayne utilisait le service de norOntair pour effectuer la livraison le même jour des pièces et de l'équipement de sécurité. L'entreprise ne peut se permettre une interruption de son exploitation, même pour une brève période.

Le tourisme est un élément crucial de l'économie du Nord de l'Ontario. Les touristes viennent de tous les coins du monde pour pratiquer la pêche, la chasse, la randonnée pédestre, le ski, la randonnée en motoneige, le nautisme, etc. Si le service aérien disparaît, il sera plus difficile et plus long de se rendre dans la région, ce qui risque de décourager de nombreux visiteurs éventuels.

Le dernier jour des audiences du comité sur l'avenir de norOntair, les néo-démocrates ont signalé au gouvernement conservateur que bon nombre d'entreprises et d'industries du Nord de la province, particulièrement les sociétés forestières et les exploitants d'entreprises touristiques, dépendent de norOntair pour leur approvisionnement et le transport des voyageurs. Ainsi, la disparition du service aérien aura un effet négatif sur la production et les ventes. Ce ralentissement des affaires entraînera des pertes d'emploi et affaiblira l'économie, dans la région la plus vulnérable de la province.

Le premier ministre Mike Harris et le ministre des Finances Ernie Eves, qui viennent tous deux de circonscriptions du Nord, dépeignent la province comme un paradis pour les entreprises : il semble évident qu'ils n'incluaient pas le Nord de l'Ontario dans leurs plans.

L'AVENIR

Au mois de décembre, les collectivités touchées ont demandé l'organisation d'une réunion avec le premier ministre Harris, le ministre Hodgson et le ministre des

Chris Hodgson.

Lettre envoyée le 13 décembre 1995 par l'hôpital communautaire de Hornepayne au ministre

fois par mois.»

«On constate donc que la fermeture de l'aéroport serait néfaste pour notre hôpital et pour la collectivité dans son ensemble. En moyenne, on se sert des aéronefs d'évacuation trois ou quatre

«3. Les spécialistes utilisent norOntair pour se rendre à Hornepayne pour leurs rendez-vous.

médecin.

«2. La plupart de nos médecins suppléants sont de la région de Toronto et utilisent norOntair pour faire le trajet jusqu'à Hornepayne. Sans le service de norOntair, nous n'aurions disposé d'aucun

«1. Les gens utilisent norOntair pour se rendre à leurs rendez-vous avec le médecin.

recours aux services de norOntair.

«À l'hôpital communautaire de Hornepayne, on manifeste de la crainte, car on avait abondamment

n'arriverait à Hornepayne qu'à 14 h 30 le jour suivant.

à North Bay et à Hearst. Ainsi, le «colis» qui partirait de Sudbury à 13 h

à envoyer le sang de Sudbury à Hornepayne par autobus, avec des correspondances

comme Hornepayne. La meilleure solution de rechange pour cette localité consiste

le centre se servirait de norOntair pour envoyer le sang par avion aux localités

problèmes quant à l'envoi du sang aux collectivités du Nord de l'Ontario. En effet,

Le Centre de La Croix-Rouge canadienne de Sudbury craint d'éprouver des

à Sault Ste. Marie ou à Thunder Bay, par exemple.

recours à norOntair pour se rendre à leurs rendez-vous avec un médecin à Sudbury,

collectivités du Nord et les patients, particulièrement les personnes âgées, avaient

Les spécialistes utilisaient le service de norOntair pour effectuer le trajet jusqu'aux

précédente.

ont augmenté de plus de 70 pour 100 par rapport à la même période l'année

près de Hornepayne, entre le 1^{er} septembre 1995 et le mois de décembre suivant,

Harris à l'entretien des routes en hiver. Le nombre d'accidents sur la route 631,

route, qui s'est détérioré en raison des coupures effectuées par le gouvernement

difficile en hiver en raison des conditions atmosphériques et du piètre état de la

cinq heures de route après leur arrivée à Sault Ste. Marie. Le trajet est encore plus

du Sud de la province et, dans le cas de Hornepayne par exemple, ils devraient faire

amener les médecins suppléants sur place. La plupart de ces médecins proviennent

Le préfet de Hornepayne, M. Gene Belanger, dans une lettre envoyée au premier ministre Mike Harris le 12 décembre 1995.

Au cours des deux ou trois dernières années, on a effectué des investissements importants dans les aéroports, la majeure partie de ces sommes provenant du gouvernement provincial.

Kirkland Lake	1 300 000 \$
Elliot Lake	2 000 000 \$
Hearst	2 520 000 \$
Chapleau	835 000 \$

Si on ferme ces aéroports en raison de l'élimination du service aérien, ces investissements seront perdus.

SOINS DE SANTÉ

«Les gens qui n'ont jamais vécu dans le Nord ont peut-être du mal à comprendre à quel point le mode de vie, les priorités et les problèmes du Nord sont différents de ceux du Sud. La géographie, le climat et la dissémination d'une population peu nombreuse sont quelques-uns des facteurs qui créent un genre de vie unique.

«Quand un gouvernement provincial promet de traiter tous les Ontariennes et Ontariens d'une manière juste et équitable, il doit tenir compte de ces différences et accorder au Nord et à ses habitants la même dignité, le même respect et la même attention que mérite et reçoit le reste de la province.»

Rapport de la tournée «Opération Nord» de Mike Harris.

Depuis 1992, on a effectué plus de 4 500 transports par ambulance aérienne depuis les 9 collectivités qui ne sont desservies que par norOntair. Si les aéroports locaux ferment, ce sera la fin du service d'ambulance par avion pour ces localités du Nord.

«La suppression de ce service financé par le gouvernement entraînerait sans aucun doute la fermeture de l'aéroport municipal de Hornepayne. Les conséquences de cette fermeture sont évidentes : l. disparition du service d'ambulance par avion,[...]»

Lettre envoyée le 19 décembre 1995 par la QUNO Corporation de Hornepayne au député provincial d'Algoma, M. Bud Wildman.

Le Nord souffre d'une grave insuffisance de médecins et de spécialistes. Les collectivités et les hôpitaux de la région dépendaient du service de norOntair pour

Dans une entrevue donnée à un journaliste des nouvelles de MCTV le samedi 16 décembre 1995, le ministre du Développement du Nord et des Mines, M. Chris Hodgson, a déclaré que le gouvernement apporterait son aide à la transition afin de s'assurer que les localités éloignées jouissent toujours d'un service aérien.

L'aide du gouvernement consiste en la formation d'un comité consultatif sur le service aérien. Ce comité est composé de représentants des neuf collectivités touchées, des transporteurs privés et du gouvernement de l'Ontario. Certaines des collectivités touchées estiment que ce comité est utile, mais d'autres n'ont pas été en mesure de consulter l'information du comité en raison de l'horaire des réunions.

Le gouvernement Harris ne se rend pas compte que de nombreuses municipalités du Nord disposent de peu d'employés à plein temps qui peuvent se rendre aux réunions pendant les heures normales de bureau. De plus, la plupart des élus municipaux du Nord de l'Ontario occupent un autre emploi à plein temps. Ces élus ne sont pas toujours en mesure de s'absenter de leur emploi rémunéré pour assister aux réunions du comité.

AÉROPORTS MUNICIPAUX

«Le gouvernement de Mike Harris exigera qu'Ontario s'acquie de son obligation de maintenir le service des aéroports.»

Rapport de la tournée «Opération Nord» de Mike Harris, page 28.

De nombreux aéroports municipaux risquent de devoir fermer si le service de norOntair est interrompu.

Le gouvernement Harris compte réduire le financement des aéroports municipaux de 50 pour 100 l'année prochaine et le supprimer complètement l'année suivante. Des localités comme Chapleau, Gore Bay et Hornepayne, qui sont actuellement desservies par le MRN, auraient certes de la difficulté à justifier les importantes augmentations de taxe nécessaires pour maintenir en vie des aéroports qui ne jouissent d'aucun autre service aérien régulier.

«À titre de préfet de la municipalité, je sais pertinemment que des activités reliées à l'aéroport municipal, comme l'établissement du budget, la dotation en personnel, etc., relèvent du conseil municipal. Si Hornepayne ne dispose pas d'un service aérien, je ne vois pas comment nous pourrions justifier vis-à-vis des contribuables le maintien de notre aéroport.»

INTRODUCTION

«Nous avons constaté qu'après de nombreuses années de négligence, l'infrastructure des transports dans le Nord de l'Ontario est en train de se détériorer. On nous a laissé entendre que, sous presque tous les aspects, les transports par chemin de fer, par air et par route pâtissent d'un manque de fonds, d'une mauvaise planification et d'un entretien inadéquat. Les routes, surtout, sont de plus en plus dangereuses.

«Une amélioration des transports dans le Nord fournira de meilleurs services, préservera les collectivités, protégera les emplois existants et permettra de plus grandes possibilités de création d'emplois.»

Rapport de la tournée «Opération Nord» de Mike Harris, page 26.

Le 30 novembre 1995, soit un jour après l'entrée en vigueur des coupures de 5 milliards de dollars dans les dépenses effectuées par le gouvernement Harris, le ministre du Développement du Nord et des Mines annonçait que norOntair, le service aérien de la Commission de transport Ontario Northland, ne figurait plus dans les plans du gouvernement et qu'il était confié au secteur privé.

Le service de norOntair était offert à ces collectivités, car aucun transporteur privé ne pouvait le faire. Certes, norOntair faisait concurrence à d'autres transporteurs aériens sur certaines routes, mais d'autres routes, sur lesquelles on retrouve plusieurs localités, étaient boudées par les transporteurs privés, car ils ne pouvaient en retirer des profits.

Le service aérien de norOntair était offert à 17 collectivités du Nord de l'Ontario. Parmi celles-ci, neuf ne disposaient d'aucun autre service aérien régulier assurant la liaison avec les grands centres. Au départ, toutes ces localités étaient desservies par différents transporteurs privés et trois d'entre elles l'étaient par les avions du gouvernement provincial. Toutefois, au mois de mai, Air Creebec annonçait l'annulation de son service vers Earleton et Kirkland Lake.

Aucune de ces collectivités n'avait de garantie sur le service aérien qui lui serait offert l'année suivante, ou même le mois suivant.

Parmi le personnel de norOntair, on comptait 40 pilotes, 15 membres d'équipage, 6 réparateurs et 3 employés administratifs. On retrouvait en outre des agents de norOntair dans bon nombre des collectivités du Nord de l'Ontario, et les membres du personnel du siège social ont perdu leur emploi.

Le 5 juin 1996

RAPPORT DE LA MINORITÉ LIBÉRALE POUR LA CTON

Comité des organismes gouvernementaux

Les membres du Parti libéral ont comme auparavant manifesté leur opposition à la fermeture de norOntair. Le retrait, récemment, d'Air Creebec de Kirkland Lake et d'Earlton est le premier signe que la privatisation des routes aériennes de norOntair ne donne pas les résultats escomptés.

Le service régulier de norOntair comprendrait un ensemble coordonné de routes qui permettrait la correspondance avec d'autres vols de norOntair dans le Nord de l'Ontario et avec des vols d'Air Ontario en direction et en provenance du Nord de l'Ontario.

Étant donné que plusieurs transporteurs aériens ont pris la relève sur les différentes routes du Nord, il n'y a plus de service régulier coordonné. Par conséquent, bon nombre de ces nouveaux horaires de vol connaîtront un échec, comme ce fut le cas pour le vol Kirkland Lake-Earlton. Dans ce cas, ainsi que dans celui du vol d'Elliot Lake, on doit prévoir trois jours pour assister à une réunion d'une journée à Toronto. Ainsi, les voyageurs qui auparavant prenaient ces vols utilisent d'autres moyens de transport.

Étant donné qu'on doit désormais parcourir en automobile la distance à couvrir pour se rendre aux aéroports du Nord de l'Ontario desservis par les transporteurs aériens d'apport, les coûts d'exploitation des entreprises du Nord de l'Ontario augmentent et les conséquences pour les malades qui doivent recevoir des soins médicaux dans les grands centres du Nord et du Sud de l'Ontario sont considérables.

Les recettes que les aéroports tirent de ces vols constituent un autre aspect important du service aérien commercial aux petites localités du Nord de la province. En effet, ces vols assurent la viabilité de ces aéroports et permettent leur utilisation à d'autres fins, comme le service d'ambulance aérienne ou encore le service d'avions privés et gouvernementaux. Le groupe parlementaire libéral s'oppose avec véhémence au démantèlement de norOntair et demande au gouvernement de rétablir le service aérien dans le Nord de l'Ontario.

OPINIONS DISSIDENTES DES MEMBRES DU PARTI LIBÉRAL

- une réduction de la commerciabilité du Nord de la province à titre de région résidentielle de choix;
- une augmentation des coûts d'exploitation des entreprises qui font appel au transport aérien;
- des obstacles à la prestation de certains services de santé.

De nombreux témoins ont exprimé des réserves quant à la capacité du secteur privé de combler le vide laissé par la disparition de norOntair. On ne dispose en effet d'aucune garantie que le secteur privé offrirait la même qualité et la même constance de service que norOntair. Bon nombre de témoins ont émis l'opinion que le gouvernement aurait pu retarder cette fermeture jusqu'à ce que les municipalités et les syndicats visés aient eu le temps d'élaborer une stratégie de remplacement, par exemple en favorisant l'achat de norOntair par des intérêts locaux.

Le Comité appuie la décision du ministre du Développement du Nord et des Mines d'ordonner à la Commission de transport Ontario Northland de mettre un terme à l'exploitation de norOntair. Le Comité signale que cette fermeture permettra à la CTON d'économiser au moins quatre millions de dollars et que 14 des 17 localités desservies par norOntair jouissent déjà d'un service aérien offert par le secteur privé, sans aucun frais pour la CTON.

Autres questions

Le Comité a entendu des dépositions sur un certain nombre d'autres questions, notamment sur l'Ontario Northland Railway, les services de télécommunications d'Ontario Northland et la réduction des services ferroviaires de la CTON à Englehart. Le Comité a décidé de ne pas formuler de recommandations officielles sur ces sujets dans le présent rapport. Il se réserve le droit de réétudier ces questions et d'entendre d'autres dépositions à une date ultérieure.

- des pertes d'emplois directes et indirectes;
- la mise en péril de la viabilité de nombreux aéroports municipaux du Nord de la province et des services publics associés, comme le service d'ambulance aérienne du ministère de la Santé;
- une diminution du tourisme;

remarquerait ainsi :

nombre d'entre elles n'étant pas desservies par un transporteur privé. On fermeture aura des conséquences désastreuses pour les localités de la région, bon norOntair constitue un service public essentiel pour le nord de la province et sa Gore Bay-Manitoulin et la Northern Ontario Transportation Coalition. Selon eux, société Olav Haavaldsrud Timber Co. Ltd., le conseil de gestion de l'aéroport d'Englehart, la société de développement économique de Sault Ste. Marie, la Lake, le canton de Michipicoten, la Croix-Rouge canadienne (Sudbury), la ville opposition à la décision du gouvernement de fermer norOntair : la ville d'Elliot Des représentants des municipalités et organisations suivantes ont manifesté leur

Les témoins opposés à la fermeture

fermer norOntair. chambre de commerce de Timmins, ont appuyé la décision du gouvernement de M. Harvey Friesen, président de Bearskin Airlines, ainsi qu'un représentant de la

- La fermeture de norOntair a permis de combler environ la moitié des coupures de 11 millions de la subvention d'exploitation. La CTON prévoit d'absorber l'autre moitié des coupures à l'aide d'un programme d'incitation à la retraite anticipée offert à ses employés. On financera partiellement ce programme à l'aide des produits de la vente de l'actif de norOntair.

commencé à effectuer un auto-examen afin de déterminer son orientation future. On a tenté d'établir quelles activités la CTON pouvaient être éliminées si le besoin s'en faisait sentir. Lorsque le gouvernement du Parti conservateur a précisé qu'il comptait réduire la subvention d'exploitation, la Commission a indiqué que norOntair était sans doute le meilleur choix quant au service à éliminer, en raison de ses problèmes financiers.

La fermeture de norOntair

La position du gouvernement

Le ministre des Richesses naturelles, du Développement du Nord et des Mines, M. Chris Hodgson, a expliqué que le gouvernement avait pris la décision de fermer norOntair, le transporteur aérien de la CTON, pour les raisons énoncées ci-dessous.

- Lorsqu'on a fondé norOntair en 1971, un service aérien subventionné était nécessaire, car les lignes aériennes reliant les localités éloignées du Nord n'étaient pas rentables pour le secteur privé. On a donc mis sur pied norOntair à titre de projet pilote visant à développer le service aérien dans le Nord de la province et à faire la preuve de la viabilité commerciale d'un service aérien de voyageurs dans cette région. Toutefois, 25 ans plus tard, le mandat de norOntair était terminé, car différents transporteurs aériens privés desservent le Nord de l'Ontario. Par conséquent, le ministre s'est déclaré convaincu que le secteur privé pourrait prendre la relève de norOntair. On avait enjoint à la CTON d'œuvrer de concert avec les collectivités visées afin de susciter l'intérêt des transporteurs privés. (Au moment des audiences du Comité, les transporteurs aériens privés avaient indiqué qu'ils s'approprieraient à desservir 14 des 17 localités touchées par la fermeture de norOntair.)
- Les pertes de norOntair étaient considérables, soit plus de 5 millions de dollars par année. L'élimination de ce service permet d'atténuer les répercussions de la réduction de la subvention d'exploitation de la CTON, qui sera de 11 millions de dollars de 1996 à 1998.
- Le gouvernement permettra à la CTON de conserver le produit de la vente de l'actif de norOntair afin de l'aider à financer son exploitation dans le Nord de la province, au bénéfice des habitants de la région.

MM. Matt Rukavina et John Wallace, respectivement président et directeur général de la CTON, ont également abordé cette question dans le cadre de leur témoignage devant le Comité. Ils ont indiqué ce qui suit :

- En 1994, la Commission est arrivée à la conclusion que la diminution de la contribution financière de la province entraînerait inévitablement des changements structurels à la CTON. La Commission a par conséquent

La responsabilité et la direction

En vertu de la *ligne directrice 6-2* du Conseil de gestion du gouvernement, la CTON figure dans la catégorie Organismes opérationnels de l'Annexe II. Elle doit conclure un protocole d'entente avec le ministre du Développement du Nord et des Mines; ce protocole a été signé en juillet 1988. Celui-ci exige que le ministre, ou le sous-ministre, rencontre régulièrement le président ou le directeur général de la CTON, ou les deux, afin d'aborder les questions d'intérêt mutuel. En outre, le personnel du ministère a des contacts réguliers avec celui de la CTON afin de discuter des questions courantes.

La CTON présente son plan général au ministre afin que celui-ci l'approuve. L'examen, par le ministre, de ce plan et d'autres documents de planification donne à celui-ci l'occasion de communiquer à la CTON ses directives d'orientation. Aux termes de la *Loi sur la Commission de transport Ontario Northland*, l'approbation préalable du ministre est exigée pour que la CTON puisse offrir de nouveaux services ou développer un service existant, ou encore mettre en branle une nouvelle exploitation.

COMMENTAIRES

Le Comité a entendu les dépositions sur la CTON le 21 février et le 7 mars. Parmi les témoins figuraient M. Chris Hodgson, ministre des Richesses naturelles, du Développement du Nord et des Mines, M. Matt Rukavina, président de la Commission, et M. John Wallace, président de la CTON, de même que de nombreux représentants des secteurs public et privé du Nord de l'Ontario.

TABEAU 12
DÉPENSES TOTALES DE LA CTON, 1992-1995

Année civile	Dépenses totales
1995	145 617 321 \$ (estimation)
1994	149 271 013 \$
1993	153 103 057 \$
1992	150 770 086 \$

Source : CTON.

Comme nous l'avons précisé plus haut, la CTON tire ses revenus de trois sources : a) sa propre exploitation, b) le gouvernement provincial et c) l'Office national des transports. Le tableau ci-dessous indique le montant des subventions gouvernementales pour les quatre dernières années.

TABEAU 13
CTON - SUBVENTIONS GOUVERNEMENTALES, 1992-1996

Exercice	Subvention d'exploitation provinciale	Subvention d'investissement provinciale	Subvention fédérale
1995-1996*	15 170 000 \$	1 786 000 \$*	2 771 521 \$
1994-1995	15 314 000 \$	0**	2 544 000 \$
1993-1994	19 500 000 \$	3 300 000 \$	2 430 000 \$
1992-1993	21 000 000 \$	2 400 000 \$	2 100 000 \$

* Il s'agit de la somme demandée par la CTON; lors de la tenue des audiences du Comité, le ministre n'avait pas encore répondu officiellement à cette demande.

** Le gouvernement a refusé la demande de financement.

Source : CTON.

Le transporteur norOnair recevait également une part de la subvention d'exploitation provinciale octroyée à la CTON. Le tableau ci-dessous présente les données financières de norOnair de 1994 et 1995.

TABEAU 11
NORONTAIR - DONNÉES FINANCIÈRES

	1994	Prévision pour 1995
Recettes (p. ex. des voyageurs)	7 928 286 \$	9 524 390 \$
Subvention provinciale	3 550 000 \$	4 060 000 \$
Recettes TOTALES	11 478 286 \$	13 584 390 \$
Dépenses	13 226 231 \$	14 352 664 \$
Contribution nette à la CTON	(1 747 945 \$)	(768 274 \$)

Source : Plan d'activités 1996 de la CTON, annexe A.

Au début de décembre 1995, le ministre du Développement du Nord et des Mines, M. Chris Hodgson, annonçait la fermeture de norOnair pour la fin de l'exercice 1995-1996.

Les données financières de la CTON

Le tableau 12 ci-dessous présente les dépenses de la CTON au cours des quatre dernières années.

Le service aérien

Le transporteur aérien de la CTON, norOntair, offre un service aérien régulier vers 17 localités situées entre North Bay, au nord, et Winnipeg, à l'ouest (voir la carte ci-dessous).

Le transporteur norOntair exploitait deux avions Dash-8 et quatre avions Twin Otter. Les avions Dash-8 desservaient Hearst, Kapuskasing, Timmins, Sudbury, Sault Ste. Marie, Thunder Bay, Fort Frances et Winnipeg. Les avions Twin Otter desservaient Kirkland Lake, Earleton, North Bay, Chapleau, Elliot Lake, Gore Bay, Wawa, Hornepayne et Geraldton.

En 1994, norOntair a transporté 62 000 voyageurs.

TABEAU 9
N.M. MANTOU ISLAND II (SERVICE DE TRAVERSIER MOOSONEE) -
DONNÉES FINANCIÈRES

	1994	Prévision pour 1995	Projection pour 1996
Recettes (p. ex. des passagers)	109 981 \$	107 742 \$	108 000 \$
Subvention provinciale	50 000 \$	50 000 \$	50 000 \$
Recettes TOTALES	159 981 \$	157 742 \$	158 000 \$
Dépenses	138 483 \$	146 869 \$	168 992 \$
Contribution nette à la CTON	21 498 \$	10 873 \$	(10 992 \$)

Source : Plan d'activités 1996 de la CTON.

Le tableau 10 présente les données financières du service de traversier du lac Érié, qui, comme nous l'avons mentionné plus haut, est exploité en vertu d'un contrat passé avec le ministère des Transports. Aux termes de ce contrat, la CTON reçoit un remboursement des coûts engagés plus 10 pour 100 des recettes.

TABEAU 10
SERVICE DE TRAVERSIER DU LAC ÉRIÉ - DONNÉES FINANCIÈRES

	1994	Prévision pour 1995	Projection pour 1996
Recettes	3 321 703 \$	3 452 833 \$	3 405 864 \$
Dépenses	3 019 730 \$	3 137 311 \$	3 105 864 \$
Contribution nette à la CTON	301 973 \$	315 522 \$	300 000 \$

Source : Plan d'activités 1996 de la CTON.

Le N.M. Chi-Cheemaun, qui comme mentionné plus haut, appartient à l'Owen Sound Transportation Company, une filiale de la CTON, reçoit une partie de la subvention d'exploitation annuelle octroyée par le ministère du Développement du Nord et des Mines. Le tableau ci-dessous présente les données financières de la compagnie.

TABEAU 8
OWEN SOUND TRANSPORTATION COMPANY
 (traversier N.M. Chi-Cheemaun) - DONNÉES FINANCIÈRES

	1994	Prévision pour 1995	Projection pour 1996
Recettes (p. ex. des passagers)	4 805 293 \$	4 787 331 \$	5 265 945 \$
Subvention provinciale	1 100 000 \$	1 150 000 \$	890 000 \$
Recettes TOTALES	5 905 293 \$	5 937 331 \$	6 155 945 \$
Dépenses	5 496 440 \$	5 852 116 \$	6 352 389 \$
Contribution nette à la CTON	408 853 \$	85 215 \$	(196 444 \$)

Source : Plan d'activités 1996 de la CTON, annexe A.

Le N.M. Manitou Island II, qui assure le service de traversier de Moosonee, reçoit également une part de la subvention provinciale. Le tableau ci-dessous présente les données financières de ce service.

(Callout)

Pelée Island Île Pelée

Lake Lac (when it is a lake, but not a city)

En 1994, les services de transport ferroviaire des voyageurs comptaient environ 55 employés à temps plein et employaient des étudiants et des employés saisonniers l'été.

Les services maritimes

Les services maritimes comprennent ce qui suit.

- Le N.M. Chi-Cheemaun (dont le propriétaire-exploitant est l'Owen Sound Transportation Company, une filiale de la CTON) offre des services de traversier entre Tobermory (sur la péninsule Bruce) et South Baymouth (sur l'île Manitoulin), de mai à octobre. Le traversier a une capacité de 638 passagers et 143 automobiles. Il sert principalement au transport des touristes. En 1994, il a transporté 86 000 véhicules et 221 000 passagers.
- Le N.M. Manitou Island II (une barge) transporte des marchandises, des véhicules et des voyageurs entre Moosonee et Moose Factory, de mai à octobre, selon la concentration des glaces. Le traversier a une capacité de 49 passagers et 6 automobiles. Il effectue principalement le transport de marchandises.
- Le N.M. Jiiimaan et le N.M. Pelee Islander naviguent sur le lac Érié, reliant Leamington et Kingsville à l'île Pelee et à Sandusky en Ohio. On offre ce service selon une formule de recouvrement des coûts, en vertu d'un contrat passé avec le ministère des Transports. Le N.M. Jiiimaan a une capacité de 400 passagers et 38 automobiles. Le N.M. Pelee Islander a une capacité de 268 passagers et 18 automobiles. En 1994, ces deux traversiers ont transporté 36 000 véhicules et 114 000 passagers.

La carte de la page suivante précise l'itinéraire de ces traversiers.

TABEAU 7
SERVICES DE TRANSPORT FERROVAIRE DES VOYAGEURS ET DES
MARCHANDISES - CONTRIBUTION FINANCIÈRE À LA CTON

	1994	Prévision pour 1995	Projection pour 1996
Recettes du service ferroviaire marchandises	56 145 490 \$	53 953 100 \$	52 276 900 \$
Recettes totales du service ferroviaire voyageurs	17 301 828 \$	16 850 449 \$	14 399 718 \$
TOTAL des recettes ferroviaires (marchandises et voyageurs)	73 447 318 \$	70 803 549 \$	66 676 618 \$
TOTAL des dépenses ferroviaires (marchandises et voyageurs)	69 424 405 \$	68 799 068 \$	68 640 760 \$
Contribution nette à la CTON	4 022 913 \$	2 004 481 \$	(1 964 142 \$)

* Pour la répartition des recettes du service de transport ferroviaire des voyageurs, voir le tableau 6 ci-dessus.

Source : CTON.

Les services de transport ferroviaire des voyageurs exploient également un hôtel de 23 chambres, le Cochrane Station Inn, le Cochrane Station Restaurant, 10 gares d'autobus et de chemin de fer, le bureau de vente de Toronto et le Whistle Stop Restaurant situé dans la gare de North Bay.

TABEAU 6
SERVICE DE TRANSPORT FERROVAIRE DES VOYAGEURS
RECETTES

Année civile	Recettes (p. ex. des voyageurs)	Subvention fédérale pour le Northlander	Subvention d'exploitation provinciale	Recettes totales
1994	3 631 688 \$	3 056 590 \$	10 613 550 \$	17 301 828 \$
Prévision pour 1995	4 168 928 \$	2 771 521 \$	9 910 000 \$	16 850 449 \$
Projection pour 1996	4 568 718 \$	2 600 000 \$	7 231 000 \$	14 399 718 \$

Source : CTON.

Les données financières fournies par la CTON ne font pas la distinction entre les coûts d'exploitation du service de transport ferroviaire des voyageurs et les coûts du transport ferroviaire des marchandises. Le tableau suivant compare les dépenses totales de l'ensemble du service ferroviaire aux recettes totales.

(Callouts)

James Bay	Baie James
Passenger Services	Services aux passagers
Ontario Northland	Ontario Northland
NORTHLANDER	NORTHLANDER
LITTLE BEAR	LITTLE BEAR ET EXPRESS DE L'OURS BLANC
STATION	GARE
CONNECTOR BUS...	SERVICE D'AUTOBUS

Cette division est financée à même les recettes provenant : a) des tarifs et opérations connexes, b) d'une subvention d'exploitation provinciale et c) d'un crédit fédéral. L'octroi du crédit fédéral s'effectue comme suit : la voie sur laquelle le Northlander roule appartient au CN; en vertu de la *Loi sur les chemins de fer* fédérale, l'Office national des transports rembourse au CN une partie des pertes d'exploitation du service de transport de voyageurs sur cette voie, que le CN crédite ensuite à la CTON. Le tableau ci-dessous présente les données financières du service de transport ferroviaire des voyageurs.

Le transport ferroviaire des voyageurs

Les services de transport ferroviaire des voyageurs comptent trois trains.

- Le Northlander, un train de voyageurs effectuant un trajet quotidien (sauf le samedi) entre Toronto et Cochrane, avec un autobus-navette pour la correspondance vers Timmins, Iroquois Falls, Smooth Rock Falls, Kapuskasing et Hearst. Il a transporté 37 000 voyageurs en 1994.
- Le Little Bear, un train de marchandises et de voyageurs desservant le couloir Cochrane-Mooseonee. Ce train peut s'arrêter à n'importe quel endroit sur l'itinéraire sur demande (ou par un signal au drapeau). Entre septembre et juin, le Little Bear effectue le trajet trois fois par semaine, tandis qu'en juillet et août il ne passe que deux fois par semaine. Il a transporté 19 000 voyageurs en 1994, ainsi que des marchandises.
- L'Express de l'Ours blanc, un train de plaisir estival, dessert également le couloir Cochrane-Mooseonee. Ce train effectue ce trajet chaque jour (sauf le vendredi) du mois de juin jusqu'à la fête du Travail. Il a transporté 16 000 voyageurs en 1994.

La carte de la page suivante montre les itinéraires empruntés par les trains et autobus du service de transport ferroviaire des voyageurs.

On offre de plus une correspondance avec les autobus des Greyhound Lines à North Bay, à Sudbury et à Hearst, qui se rendent dans d'autres localités à l'est et à l'ouest, ainsi qu'avec tous les transporteurs importants à Toronto.

Cette division offre en outre un service d'affrètement d'autobus et des circuits en autobus à différents endroits au Canada et aux États-Unis, de même qu'un service de messagerie dans le territoire desservi par les services d'autobus réguliers.

En 1994, le service régulier du Nord-Est de la province a transporté 89 000 voyageurs. Le service régulier entre Toronto et North Bay-Sudbury a transporté 221 000 voyageurs.

Les données financières suivantes sont tirées du plan d'activités 1996 de la CTON.

TABLEAU 5
SERVICES D'AUTOBUS D'ONTARIO NORTHLAND
DONNÉES FINANCIÈRES

Année civile	Dépenses	Recettes	Contribution nette à la CTON
1994	11 438 968 \$	10 563 750 \$	(875 218 \$)
Prévision pour 1995	10 355 840 \$	10 382 198 \$	26 358 \$
Projection pour 1996	10 029 719 \$	10 373 602 \$	343 883 \$

Source : Plan d'activités 1996 de la CTON, annexe A.

En 1994, les services d'autobus comptaient environ 85 employés à plein temps. De plus, on embauche des travailleurs saisonniers pendant la période de pointe en été.

Le transport de voyageurs par autobus

Les services d'autobus Ontario Northland effectuent le transport régulier de voyageurs selon les itinéraires suivants :

- Sur la route 11, entre Toronto, Barrie, North Bay, Timmins et Hearst;
- Sur les routes 69 et 144, entre Toronto, Barrie, Parry Sound, Sudbury et Timmins;
- Sur la route 400, entre Barrie et Toronto (service de banlieue offert les jours ouvrables seulement).

La carte ci-dessous illustre l'itinéraire desservi par cette division de la CTON.

(Callout)

Ontario Northland Bus Services

Services d'autobus d'Ontario

Northland

- Offre un service téléphonique local à Marten River, Temagami, Moosonee et Moose Factory;
- Offre, en collaboration avec Bell Canada et le regroupement d'entreprises Stentor, une gamme complète de services d'appels directs et d'interruptions avec assistance d'une téléphoniste, comprenant notamment des programmes d'appels avec rabais;
- Offre un service de lignes louées intercirculaires pour la communication des données;
- Fournit des services à tous les usagers importants des services de radiocommunication mobile privés du Nord-Est de l'Ontario;
- Exploite un service d'accès commercial à Internet, ONLINK, qui offre un accès local aux abonnés d'affaires et résidentiels;
- Transmet les signaux radio de Radio-Canada aux collectivités du Nord-Est de l'Ontario, et les signaux de télévision de Radio-Canada aux collectivités éloignées du Nord de la province.

L'ONT est une entreprise rentable pour la CTON. Les données financières suivantes sont tirées du plan d'activités 1996 (*1996 Business Plan*) de la CTON.

TABLEAU 4 SERVICES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS D'ONTARIO NORTHLAND DONNÉES FINANCIÈRES

Année civile	Dépenses	Recettes	Contribution nette à la CTON
1994	33 811 899 \$	43 785 982 \$	9 974 083 \$
Prévision pour 1995	35 601 591 \$	45 663 548 \$	10 061 957 \$
Projection pour 1996	35 762 741 \$	44 810 882 \$	9 048 141 \$

Source : Plan d'activités 1996 de la CTON, annexe A.

En 1994, l'ONT comptait 145 employés.

(Callouts)

James Bay	NATIONAL TO QUEBEC CITY
Baie James	CANADIEN NATIONAL VERS QUÉBEC
	CANADIEN NATIONAL
	CANADIEN PACIFIC
Rail Services	
Ontario Northland	ONTARIO NORTHLAND RAIL.
	CHEMINS DE FER D'ONTARIO
	NORTHLAND
	AUTRES CHEMINS DE FER
	GARE
	STATION

Les télécommunications

Les services de télécommunications d'Ontario Northland (ONT) est un transporteur de télécommunications complet situé dans le Nord-Est de l'Ontario.

II :

En outre, l'ONR offre un service ferroviaire express entre Cochrane et Moosonee et effectue des travaux d'atelier pour le compte d'autres entreprises.

La majeure partie du transport ferroviaire des marchandises est effectué pour le compte de quatre clients principaux : Kidd Creek Mine (Timmins), la fonderie Horne de Mines Noranda (Rouyn-Noranda), la papeterie Spruce Falls (Kapusksasing) et Abitibi-Price (Iroquois Falls). En 1995, ces clients représentaient 80 pour 100 du fret ferroviaire, tant en tonnage qu'en recettes.

En 1994, l'ONR a transporté 42 000 chargements de wagon et ses recettes ont été de 56 145 490 \$. On prévoit que les recettes de 1995 s'élèveront à 53 953 100 \$. Le montant prévu au budget de la CTON pour le transport ferroviaire des marchandises pour 1996 est de 52 276 900 \$. (Pour de plus amples renseignements sur les questions financières du transport ferroviaire des marchandises, voir plus loin la section sur les services de transport ferroviaire des voyageurs.)

En 1994, les services de transport ferroviaire des marchandises compaient 630 employés à temps plein. De plus, on embauche des travailleurs saisonniers pour l'été.

La carte à la page suivante présente la zone d'exploitation de l'ONR.

de son exploitation. La Commission offre un programme de retraite anticipée auquel 250 de ses employés sont admissibles.

Les activités

Le protocole d'entente de la CTON répartit les activités de la Commission en deux catégories : commerciales et non commerciales (voir le tableau ci-dessous).

TABEAU 3
APERÇU DES ACTIVITÉS ACTUELLES DE LA CTON

Exploitations commerciales	Exploitations non commerciales
Transport ferroviaire des marchandises	Transport ferroviaire des voyageurs
Télécommunications	Services maritimes
Transport des voyageurs par autobus	norOntair

* A cessé son exploitation à la fin de l'exercice 1995-1996.

On décrit les exploitations de la Commission ci-dessous.

Les exploitations commerciales

Le transport ferroviaire des marchandises

Le réseau ferroviaire de la CTON, connu sous le nom d'Ontario Northland Railway (ONR), comporte environ 1 125 kilomètres de voies ferrées. Il relie North Bay à Moosonee et à Hearst et comprend des noeuds ferroviaires avec le CN à North Bay et à Rouyn-Noranda, avec le CP à North Bay et avec l'Algoma Central Railway à Hearst. Ce service consiste principalement à effectuer le transport des minéraux et des produits forestiers du Nord-Est de l'Ontario vers North Bay.

- S'assurer que la CTON conduit ses affaires conformément à son mandat tel qu'il est défini dans la *Loi sur la Commission de transport Ontario Northland* et le protocole d'entente;

- Etablir les objectifs de la CTON;
- Recommander l'approbation du plan directeur de la CTON au ministre;
- Examiner et approuver les budgets annuels d'exploitation et d'établissement, et recommander leur approbation par le ministre;
- Recommander de nouvelles politiques au ministre et lui demander des directives sur des questions particulières;

- S'assurer qu'on utilise l'actif de la CTON et les fonds publics octroyés, le cas échéant, conformément à la *Loi sur la Commission de transport Ontario Northland* et à toute autre loi pertinente.

Les responsabilités du directeur général de la CTON sont les suivantes :

- Gestion quotidienne de la Commission;
- Mise en place de méthodes et de systèmes adéquats en vue de l'administration de la CTON, surveillance du rendement et prise de mesures correctives lorsque des problèmes se présentent;
- Préparation du plan directeur, des budgets annuels d'exploitation et d'établissement en vue de leur approbation par la Commission et ensuite par le ministre;
- Maintien d'une communication efficace avec le sous-ministre du Développement du Nord et des Mines et le personnel du ministère.

M. John Wallace est le directeur général de la Commission, pour laquelle il travaille depuis de nombreuses années. Il est entré en fonction le 1^{er} décembre 1993.

Actuellement, la CTON compte un peu moins de 1 200 employés représentés par 21 syndicats. Précisons toutefois que le nombre d'employés n'a cessé de diminuer depuis 1990 et cette baisse se poursuivra car la CTON continue la rationalisation

En vertu de l'article 4 de la Loi sur la Commission de transport Ontario Northland, le Conseil des ministres choisit le président parmi les membres de la Commission. Tous les postes sont à temps partiel et le mandat est à la discrétion des membres, quoiqu'ils demeurent généralement en place pour trois ans.

D'après le questionnaire rempli par la CTON et présenté au Comité à la demande de celui-ci, le gouvernement provincial a récemment manifesté son intention de réduire la rémunération des membres de la Commission à un dollar par année. Le président doit recevoir un salaire quotidien de 125 \$ pour assister aux réunions (question 6).

Le tableau 2 précise le nombre de réunions de la Commission depuis 1992. Une CTON. réunion sur deux se tient à l'extérieur de North Bay, où se trouve le siège de la

TABEAU 2
RÉUNIONS DE LA COMMISSION

Année civile	Nombre de réunions
1992	11
1993	15
1994	11
1995	13

Source : CTON.

Selon le protocole d'entente conclu entre la CTON et le ministre du Développement du Nord et des Mines, les commissaires (sous la direction du président) ont les responsabilités suivantes :

La structure et l'organisation

La CTON est une société de la Couronne qui est exploitée en vertu de la *Loi sur la Commission de transport Ontario Northland*, L.R.O. 1990, chap. O-32. En vertu de l'article 2 de la loi, la Commission est composée d'une ou de plusieurs personnes nommées par le lieutenant-gouverneur en conseil (le Conseil des ministres). Lors de la tenue des audiences du Comité sur la CTON, on comptait cinq commissaires (voir ci-dessous).

TABLERAU 1
MEMBRES DE LA CTON

Nom	Date de nomination	Antécédents	Localité
Matt K. Rukavina, président	Novembre 1991; nommé président en juillet 1992, reconduction du mandat en novembre 1994.	Ancien fonctionnaire de la municipalité de Kapuskasing	Kapuskasing
Wendy L. Spottiswood	Décembre 1991; reconduction du mandat en décembre 1994.	Directeur exécutif, Border Travel	Fort Frances
Carol C. White	Novembre 1991; reconduction du mandat en novembre 1994.	Agent de promotion commerciale, société d'aide aux entreprises de Waubetek	Birch Island
Paul A. Kelly	Mars 1993.	Doyen, école des affaires commerciales, Collège Canadore	North Bay
Brian E. Stevens	Mai 1995.	Employé de la CTON; président de TCA	North Bay

Source : CTON.

LA COMMISSION DE TRANSPORT ONTARIO NORTHLAND

Fondée en 1902 sous le nom de Temiskaming and Northern Ontario Railway, la Commission de transport Ontario Northland (CTON) a pour objectif de favoriser le développement économique et l'établissement dans le Nord-Est de la province, par la mise en place de voies de communication dans les régions du Nord ainsi qu'entre le Nord et le reste de la province. Entre 1903 et 1909, on a construit un prolongement du chemin de fer en vue de la mise en place d'un noeud ferroviaire avec le Chemin de fer National Transcontinental à la ville de Cochrane, à une distance de 375 kilomètres. D'autres prolongements, construits en 1932, reliant North Bay à New Liskeard, à Englehart, à Timmins, à Rouyn et enfin à Moosonee ont suscité l'établissement de nouvelles agglomérations et ont permis l'exploitation des ressources minérales et forestières.

En 1936, la CTON inaugurerait son service d'autobus afin de permettre le transfert des voyageurs vers les gares ferroviaires, sur les lignes qui, en raison du faible nombre de voyageurs, n'offraient pas un service direct à certaines localités. Les premières collectivités desservies par le service d'autobus ont été Iroquois Falls, Porquis, Timmins et Cochrane. En 1944, la CTON inaugurerait son service maritime sur le lac Temagami et l'année suivante sur le lac Nipissing. En 1960, la CTON achetait l'entreprise de camionnage Star Transfer Ltd. En 1964, le train de plaisir de l'Express de l'Ours blanc entrerait en service entre Cochrane et Moosonee, offrant ainsi aux localités du Nord un accès au transport ferroviaire des voyageurs. En 1973, la CTON acceptait la responsabilité de gérer northland et d'encourager les services aériens régionaux.

En 1946, on lui donnait un nouveau nom, soit la Commission de transport Ontario Northland (CTON). Le changement de nom visait à tenir compte du large éventail des activités de cette société de la Couronne en matière de communication, de services de traversier et de tourisme, et à la distinguer d'une autre compagnie ferroviaire américaine également connue sous le nom de T & NO.

TABLE DES MATIÈRES

Page

1	LA COMMISSION DE TRANSPORT ONTARIO NORTHLAND
2	La structure et l'organisation
5	Les activités
5	Les exploitations commerciales
5	Le transport ferroviaire des marchandises
7	Les télécommunications
9	Le transport de voyageurs par autobus
11	L'exploitation non commerciale
11	Le transport ferroviaire des voyageurs
15	Les services maritimes
19	Le service aérien
20	Les données financières de la CTON
22	La responsabilité et la direction
22	COMMENTAIRES
23	La fermeture de northland
23	La position du gouvernement
24	Les témoins opposés à la fermeture
25	Autres questions

OPINIONS DISSIDENTES DES MEMBRES DU PARTI LIBÉRAL

OPINIONS DISSIDENTES DES MEMBRES DU PARTI NÉO-DÉMOCRATE

**COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT
DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX**

**FLOYD LAUGHREN
PRÉSIDENT**

**TONY MARTIN
VICE-PRÉSIDENT**

RICK BARTOLUCCI

BRUCE GROZIER

ED DOYLE **

DOUGLAS FORD

GARY FOX

MICHAEL GRAVELLE

**BERT JOHNSON
(Perth)**

REMPLAÇANTS :

**MARILYN CHURLEY
JOHN HASTINGS
MARIO SERGIO
TREVOR PETTIT**

**TANNIS MANIKEL
Greffière du comité**

**DAVID POND
Rechercheur**

*** avant le 6 juin 1996
* * après le 6 juin 1996**

**BOB WOOD
(London-Sud)**

*** LILLIAN ROSS**

PETER L. PRESTON

DAN NEWMAN

GARY L. LEADSTON

PETER KORMOS

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies.
Report on agencies, boards and commissions

No. 12-

Irregular.

Continues: Ontario. Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs and
Agencies, Boards and Commissions. Report on agencies, boards and commissions.
ISSN 0829-4879.
Text in English only no. 12-16; text in English and French no. 17-.
Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions, no. 17-.
ISSN 0835-2364 = Report on agencies, boards and commissions - Standing Committee on
Government Agencies.

1. Administrative agencies—Ontario. I. Title. II. Title. Rapport sur les organismes, conseils
et commissions.

JL261.A1057

354.71309

C89-080236-XE Rev.

Legislative
Assembly
of Ontario



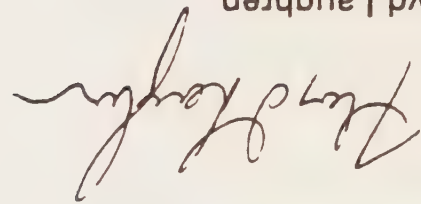
Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Allan K. McLean
Président de l'Assemblée législative de l'Ontario

Monsieur,

Votre Comité permanent des organismes gouvernementaux a l'honneur de présenter
son vingt et unième rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,


Floyd Laughren

Queen's Park
Juin 1996

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

RAPPORT SUR LES ORGANISMES,
CONSEILS ET COMMISSIONS (N° 21)

1^{re} session, 36^e législature
45 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

CA20N
XC18
- R21

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES

REPORT ON AGENCIES, BOARDS AND COMMISSIONS (No. 22)



1st Session, 36th Parliament
45 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Allan McLean
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Government Agencies has the honour to present its
Twenty-second Report, and commends it to the House.

A handwritten signature in cursive script, reading "Floyd Laughren".

Floyd Laughren, M.P.P.
Chair

Queen's Park
June 1996

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies.
Report on agencies, boards and commissions
No. 12-

Irregular.

Continues: Ontario. Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs and
Agencies, Boards and Commissions. Report on agencies, boards and commissions.
ISSN 0829-4879.

Text in English only no. 12-16; text in English and French no. 17-.

Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions, no. 17-.

ISSN 0835-2364 = Report on agencies, boards and commissions - -Standing Committee on
Government Agencies.

1. Administrative agencies—Ontario. I. Title. II. Title: Rapport sur les organismes, conseils
et commissions.

JL261.A1057

354.71309

C89-080236-XE Rev.

**MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES**

**FLOYD LAUGHREN
CHAIR**

**TONY MARTIN
VICE-CHAIR**

RICK BARTOLUCCI

BRUCE CROZIER

ED DOYLE **

DOUGLAS FORD

GARY FOX

MICHAEL GRAVELLE

**BERT JOHNSON
(Perth)**

PETER KORMOS

GARY L. LEADSTON

DAN NEWMAN

PETER L. PRESTON

*** LILLIAN ROSS**

**BOB WOOD
(London South)**

SUBSTITUTIONS:

MARILYN CHURLEY

JOHN HASTINGS

MARIO SERGIO

TREVOR PETTIT

**TANNIS MANIKEL
Clerk of the Committee**

**DAVID POND
Research Officer**

*** before June 6, 1996**

**** after June 6, 1996**

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
THE SOCIAL ASSISTANCE REVIEW BOARD	1
Social Assistance in Ontario	1
General Welfare Assistance	5
Family Benefits	7
Social Assistance Rates	9
How the Social Assistance Review Board Works	10
Structure and Finances of the Board	20
COMMENTS AND RECOMMENDATIONS	25
The Continued Existence of the Board	25
Possible Reforms to the Appeal System	26
An Internal Review System	26
Disclosure	27
Representation at Board Hearings	28
Training of Caseworkers	28
OTHER ISSUES	29

THE SOCIAL ASSISTANCE REVIEW BOARD

In 1966 the federal government introduced the Canada Assistance Plan (CAP), a federal-provincial cost-sharing plan for the provision of social assistance benefits. Provinces which wished to participate in CAP were required to introduce an appeal mechanism for social assistance recipients who disagreed with decisions made by welfare administrators. Accordingly, the Government of Ontario established a Board of Review in 1969, pursuant to the *Family Benefits Act, 1966*, S.O. 1966, c. 54 (s. 11). In 1974 the Board's name was changed to the Social Assistance Review Board (S.O. 1974, c. 95, s. 6). The Social Assistance Review Board (SARB) now operates under the terms of the *Ministry of Community and Social Services Act*, R.S.O. 1990, c. M.20 (s. 15).

The Board hears appeals from decisions of

- Municipal Welfare Administrators;
- the Provincial Director of Family Benefits; and
- the Provincial Director of Vocational Rehabilitation Services

to refuse, cancel, suspend, or vary the amount of an allowance or benefit available under the *General Welfare Assistance Act*, R.S.O. 1990, c. G.6, the *Family Benefits Act*, R.S.O. 1990, c. F.2, and the *Vocational Rehabilitation Act*, R.S.O. 1990, c. V.5. Most of the appeals the Social Assistance Review Board hears arise under the *General Welfare Assistance Act* and the *Family Benefits Act*.

Social Assistance in Ontario

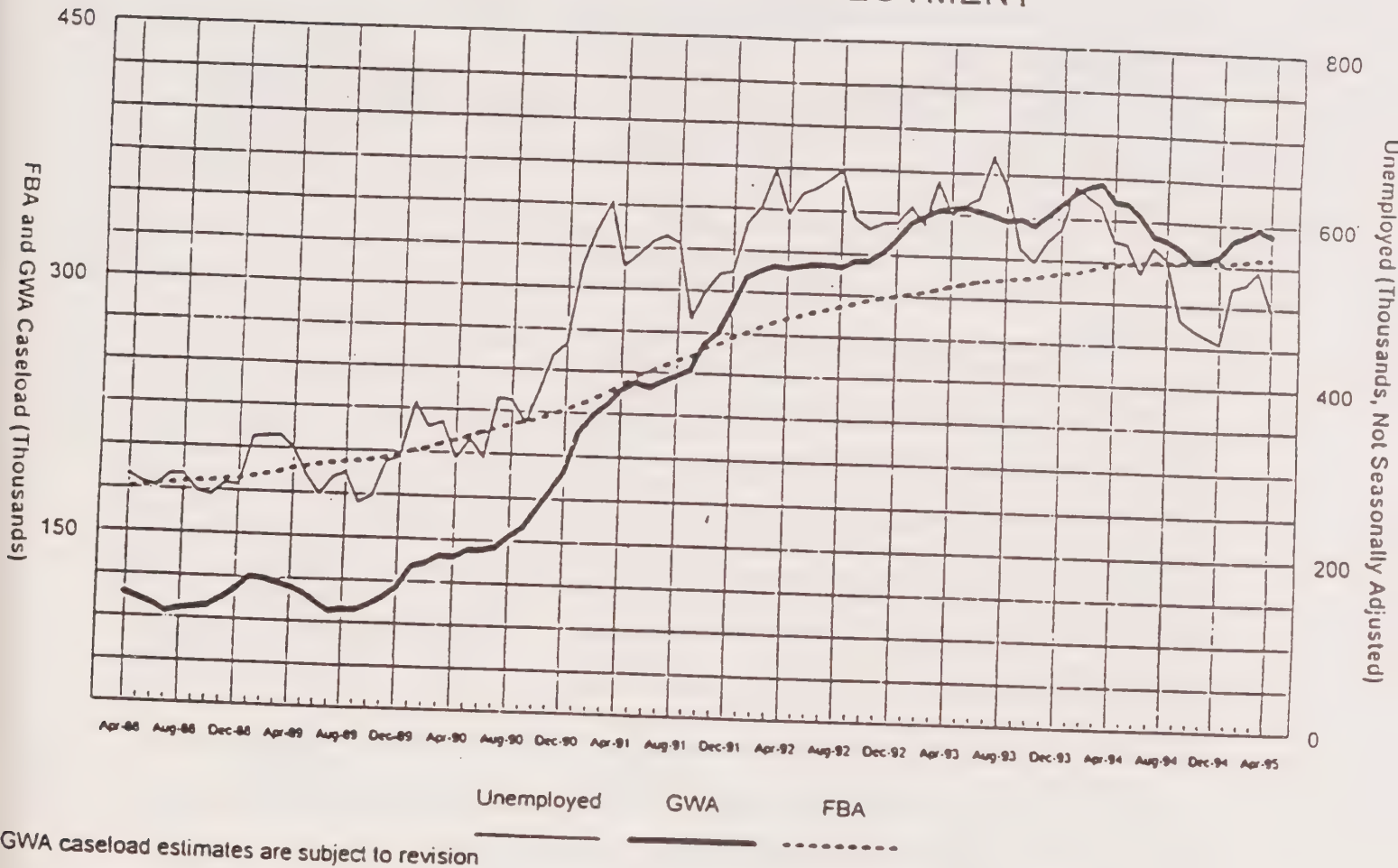
In 1995 1.2 million Ontarians were beneficiaries of some form of social assistance. Social assistance cost \$6.6 billion in fiscal year 1994-95. The social assistance caseload and its funding have risen steadily in recent years:

- between 1981 and 1994, the social assistance caseload more than tripled, from 197,491 cases to 673,010;

- between 1981 and 1994, the percentage of Ontarians reliant on social assistance (that is, recipients and their dependents) increased from 4.3% of the provincial population to 12.1%;
- in 1980, spending on social assistance constituted 6% of total program spending in Ontario, while by 1994 it constituted 15%; and
- social assistance spending constituted 0.6% of the province's GDP in 1980, and 2.2% in 1994: thus, spending on this program increased almost four times faster than the economy during this period.

The graph on the next page plots the rise in the social assistance caseload against the unemployment rate in Ontario since the late 1980s.

GRAPH ONE

COMPARISON OF TRENDS IN SOCIAL ASSISTANCE
CASELOAD AND UNEMPLOYMENT

Source: COMSOC Estimates *Briefing Book 1995-96*, p. 41.

Table One below shows the total number of beneficiaries of social assistance in 1995.

TABLE ONE
SOCIAL ASSISTANCE CASELOAD, 1995

MONTH IN 1995	CASELOAD	TOTAL BENEFICIARIES
January	667,973	1,324,059
February	672,191	1,332,153
March	676,990	1,341,263
April	674,466	1,337,617
May	679,502	1,347,118
June	678,488	1,346,349
July	669,543	1,330,098
August	665,912	1,324,404
September	652,766	1,300,381
October	633,513	1,264,192
November	623,593	1,242,613
December	619,031	1,231,928

Note: The column for beneficiaries includes the recipients of social assistance as well as all those dependent on the recipient.

Source: COMSOC press releases.

The table shows that the social assistance caseload has been declining since June.

Historically, the cost of financing social assistance has been shared between Ottawa, the provinces, and the municipalities. However, in 1990 the Mulroney Government announced that federal payments to Ontario, Alberta and British Columbia for sharing the costs of social assistance under the terms of the Canada Assistance Plan (CAP) would be limited to an increase of 5% a year for 1990-91 and 1991-92. In 1991, this cap on CAP was extended for another three years to the end of 1994-95. The result has been a steady decline in the share of social

assistance costs paid for by Ottawa, from 50% in 1989-90 to less than 30% by the 1993 federal election. In its February 1995 budget the Chrétien government announced that it intended to replace CAP with a system of block funding for all social programs known as the Canada Health and Social Transfer, commencing April 1, 1996.

The next two sections of the paper provide details on general welfare assistance and family benefits, which are the principal forms of social assistance in Ontario.

General Welfare Assistance

General welfare assistance was introduced in 1958. It is administered by municipalities and Indian bands and provides short-term financial assistance to individuals in need who fall into one of the eligible categories established by regulations issued pursuant to the *General Welfare Assistance Act*. For example, employable adults looking for work, single parents, and teenagers lacking familial support can apply for general assistance.

The amount of assistance an applicant will receive is determined by the difference between the applicant's financial need and his or her income. The regulations issued under the authority of the Act provide precise definitions of financial need for use by the welfare administrators who process applications for general welfare assistance. The exact amount of payments available will vary depending on the details of the application.

The following table shows the average number of recipients of general welfare assistance over the last five years.

TABLE TWO
(GENERAL WELFARE ASSISTANCE)
AVERAGE YEARLY CASELOAD BY PRINCIPAL CATEGORY

Category	1995-96 (forecast)	1994-95 (interim no.)	1993-94	1992-93	1991-92
Unemployed Employables	209,343	212,800	224,414	210,055	173,619
Sole Support Parents	59,128	58,260	55,264	44,524	31,800
Temporary Ill Health	23,018	23,722	25,535	25,988	27,305
Permanent Ill Health	10,366	10,307	10,161	9,733	8,215
Students	24,794	28,053	29,866	27,896	21,252
Aged	4,431	4,351	4,967	3,997	3,337
Other	4,062	4,234	4,944	4,947	3,887
Emergency	441	447	432	493	644
TOTAL CASES	335,583	342,174	355,583	327,633	270,059

Source: COMSOC *Estimates Briefing Books*, various years.

The table below illustrates the trend in the general welfare assistance caseload by principal category for selected months since January 1995 (at the time of the Committee's review of SARB in February 1996, October 1995 was the most recent month for which official figures were available).

TABLE THREE
GENERAL WELFARE ASSISTANCE CASELOAD
BY PRINCIPAL CATEGORY - RECENT TRENDS

Category	Jan. 1995	June 1995	Oct. 1995
Unemployed Employable	217,985	223,474	187,788
Sole Support Parent	48,154	50,603	49,572
Temporary Ill Health	24,686	24,337	21,987
Permanent Ill Health	11,209	11,463	11,191
Student	28,992	27,296	23,851
Aged	4,723	5,281	5,514
Other (includes Emergency)	4,752	5,047	4,097
TOTAL CASES	340,500	347,500	304,000

Source: COMSOC Press Releases

Family Benefits

The family benefits program was introduced in 1967. It is administered by the Ministry of Community and Social Services (COMSOC) and supports people in long-term need, such as adults with disabilities, single parents and their children, the blind, and the permanently unemployable. As with general assistance, the amount of assistance provided under this program is determined by the difference between the applicant's financial need and his or her income, calculated in light of the formulae laid down in regulations issued under the authority of the *Family Benefits Act*. Recipients are eligible for a basic allowance, a shelter allowance, and other benefits such as eligibility for the Ontario Drug Benefits program.

Table four below shows the average number of recipients on family benefits over the last five years.

TABLE FOUR
FAMILY BENEFITS
AVERAGE YEARLY CASELOAD BY PRINCIPAL CATEGORY

Category	1995-96 (forecast)	1994-95 (interim no.)	1993-94	1992-93	1991-92
Disabled / permanently unemployable	147,264	142,051	133,072	122,237	111,582
Sole Support Parents	153,093	151,896	150,642	145,557	128,308
Aged	8,027	7,946	7,266	6,363	4,895
Non-disabled persons (60-64)	9,471	9,374	8,634	7,311	4,872
Voc. Rehab.	3,023	2,984	2,969	2,840	2,538
Other	1,230	1,213	1,300	1,469	1,641
TOTAL CASES	322,108	315,464	303,883	285,777	253,836

Source: COMSOC *Estimates Briefing Books*, various years.

The table below illustrates the trend in the family benefits assistance caseload by principal category for selected months since January 1995 (at the time of the Committee's review of SARB in February 1996, October 1995 was the most recent month for which official statistics were available).

TABLE FIVE
FAMILY BENEFITS CASELOAD BY PRINCIPAL CATEGORY
RECENT TRENDS

Category	Jan. 1995	June 1995	Oct. 1995
Disabled / permanently unemployable	144,050	147,637	150,549
Sole Support Parents	151,109	151,361	146,205
Aged	7,917	8,035	8,283
Non-disabled persons (60-64)	9,313	9,059	9,297
Voc. Rehab.	2,985	2,679	2,825
Other	1,186	1,125	1,072
TOTAL CASES	316,560	319,896	318,231

Source: COMSOC Press Releases.

Social Assistance Rates

On July 21, 1995 the provincial government announced that effective October 1, most of the allowances paid under the *General Welfare Assistance Act* and the *Family Benefits Act* would be cut by 21.6%. This cut did not apply to seniors or persons with disabilities and their families.

Table six below shows the monthly rates for most categories of social assistance before and after the October 1, 1995 cut.

TABLE SIX
SOCIAL ASSISTANCE RATES (\$) - IMPACT OF OCT. 1 CUT

ONTARIO SOCIAL ASSISTANCE MONTHLY BENEFITS						
Case Type	Current Rates			New Rates effective October 1995		
	Basic Allowance	Maximum Shelter Allowance	Maximum Total	Basic Allowance	Maximum Shelter Allowance	Maximum Total
Single	249	414	663	195	325	520
Couple	498	652	1,150	390	511	901
Single Parent + 1 child*	569	652	1,221	446	511	957
Single Parent + 2 children**	730	707	1,437	572	554	1,126
Couple + 1 child*	608	707	1,315	476	554	1,030
Couple + 2 children**	781	768	1,549	612	602	1,214
Single Disabled	516	414	930	516	414	930
Disabled + spouse	765	652	1,417	765	652	1,417
Disabled + spouse + 1 child**	875	707	1,582	875	707	1,582
Disabled + spouse + 2 children**	1,048	768	1,816	1,048	768	1,816
* child under 12						
** first child over 12, second child under 12						

Source: Minister of Finance, *Ontario Fiscal Overview and Spending Cuts* (21 July 1995), p. 7.

How the Social Assistance Review Board Works

Applicants to the Board must file their appeal on a form available at their local welfare or family benefits office within 30 days of receiving the decision they

wish to appeal. The Board will send the applicant a letter informing him or her that the application has been received. Soon afterwards the Board will send another letter informing the applicant of the time and place of the hearing. The Board will also inform the applicant's welfare or family benefits officer.

Applicants are encouraged to bring to the hearing any witnesses and all documentation they will rely on to make their case. They are informed of their right to legal counsel. The parties to the appeal hearing are the applicant and either the Municipal Welfare Administrator, the Provincial Director of Family Benefits, or the Provincial Director of Vocational Rehabilitation Services.

Under s. 16(5) of the *Ministry of Community and Social Services Act*, Board members must rely solely on the evidence presented at the hearing when making their decision. Under s. 16(1) the hearing is held in private, though notes are taken of the proceedings. The conduct of hearings is generally governed by the *Statutory Powers Procedure Act*, R.S.O. 1990, c. S.22. The Board has the power to affirm, rescind or refer back the decision made by the Administrator or Director. The parties are provided with written reasons for the Board's decisions. The Board normally denies an appeal if the appellant does not attend the hearing to present evidence.

The hearing is held in the municipality where the applicant is a resident. Under s. 15(6) of the Act, the chair of the Social Assistance Review Board is empowered to decide whether a hearing panel should be composed of one, two or three members. However, it is the Board's policy to use two or three-member panels for only the more complex cases.

The Board has the discretion to hold a second or reconsideration hearing upon the request of an applicant dissatisfied with the results of the first. A new hearing is usually only held to consider new evidence or to correct an obvious factual or legal error. An application for a reconsideration hearing must be made within 30 days of receipt of the first decision.

The Board can award interim assistance to applicants in dire need while they are waiting for their hearing and decision on their appeal. Interim assistance is awarded if the Board is satisfied the appellant is experiencing financial hardship, pending the Board's decision on the appeal. The Board considers a person to be in financial hardship if his or her income is less than the amount he or she would be entitled to under the law.

The following table shows the Social Assistance Review Board's caseload since 1990, and the forecast for 1995-96.

TABLE SEVEN
WORKLOAD OF THE SOCIAL ASSISTANCE REVIEW BOARD

Year	Requests For Hearings	Hearings Held	Decisions	Cases Rescheduled	Appeals Closed Without A Hearing	Interim Assistance Requests Processed
1995-96*	12,500	6,750	n/a	800	7,000	10,000
1994-95	12,219	5,232	4,852	792	6,563	9,823
1993-94	12,431	5,536	5,190	528	4,512	9,957
1992-93	8,590	3,108	2,614	1,093	4,436	5,726
1991-92	6,698	2,146	2,030	1,256	2,243	4,467
1990-91	4,513	1,810	1,731	1,249	2,126	2,589

* Forecast.

Source: COMSOC *Estimates Briefing Books & Board Annual Reports*, various years.

The table demonstrates that the significant increases in the social assistance caseload discussed earlier have generated a rising number of appeals to the Board.

The following table shows the outcome of appeals to the Board since 1990.

TABLE EIGHT

Board Decisions During The 5-Year Period 1990-1991 - 1994-1995

Fiscal	Appeal Granted	Appeal Denied		Referred Back **	Other ***
		Appellant Present	Appellant Absent *		
1994-1995	33.6%	21.7%	30.9%	0.8%	13.0%
1993-1994	33.2%	25.6%	26.2%	0.6%	14.4%
1992-1993	46.5%	23.9%	20.0%	1.3%	8.3%
1991-1992	36.9%	29.7%	21.5%	2.6%	9.3%
1990-1991	39.0%	30.8%	21.6%	0.4%	8.2%

- * Cases where the appellant is absent and a full hearing was not held to deal with the substantive issues before the board. In cases where the appellant is absent the board normally has no choice but to deny the appeal since no information is provided by the appellant.
- ** Cases referred back to the provincial director or municipal administrator to reconsider the original decision under appeal in accordance with directions given by the board.
- *** Other decisions include the following: no appeal before the board, no information to substantiate matter being appealed, no authority to deal with matter, appeal out of time, unable to determine matter being appealed, matter resolved, appeal withdrawn, no jurisdiction.

Source: Social Assistance Review Board *Annual Report 1994-95*

Table Nine provides a breakdown by program and outcome of the Board's 1994-95 decisions

TABLE NINE

Board Decisions by Program and Outcome 1994 - 1995

			Appeal Denied									
Program	Appeal Granted		Appellant Present		Appellant Absent *		Referred Back **		Other ***		Total	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
FBA	976	45.6%	439	20.5%	374	17.4%	23	1.1%	331	15.4%	2,143	100%
GWA	644	24.2%	594	22.3%	1,166	41.8%	13	0.5%	300	11.2%	2,667	100%
VRS	11	26.2%	21	50.8%	8	19.0%	1	2.4%	1	2.4%	42	100%
All Programs	1,631	33.6%	1,054	21.7%	1,498	30.9%	37	0.8%	632	13.0%	4,852	100%

- * Cases where the appellant is absent and a full hearing was not held to deal with the substantive issues before the board. In cases where the appellant is absent the board normally has no choice but to deny the appeal since no information is provided by the appellant.
- ** Cases referred back to the provincial director or municipal administrator to reconsider the original decision under appeal in accordance with directions given by the board.
- *** Other decisions include the following: no appeal before the board, no information to substantiate matter being appealed, no authority to deal with matter, appeal out of time, unable to determine matter being appealed, matter resolved, appeal withdrawn, no jurisdiction.

Source: Social Assistance Review Board *Annual Report 1994-95*

Table Ten breaks down the Board's 1994-95 decisions to show the number of occasions appellants appeared alone or with some representation, and compares these figures to the outcomes of the decisions.

TABLE TEN

Board Decisions by Representation and Outcome 1994 - 1995

Decision	Appeal Granted		Appeal Denied		Referred Back *		Other **		Total	Percentage of total board decisions
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Appellant alone	503	36.3%	574	41.4%	10	0.7%	298	21.5%	1,385	28.6%
Legal representative	654	64.6%	212	21.0%	14	1.4%	131	13.0%	1,011	20.8%
Family, friend or other representative	428	52.5%	260	31.8%	13	1.6%	115	14.1%	816	16.8%
Appellant absent ***	45	2.7%	1,498	91.3%	—	—	97	5.9%	1,640	33.8%

Cases referred back to the provincial director or municipal administrator to reconsider the original decision under appeal in accordance with directions given by the board.

* Other decisions include the following: no appeal before the board, no information to substantiate matter being appealed, no authority to deal with matter, appeal out of time, unable to determine matter being appealed, matter resolved, appeal withdrawn, no jurisdiction.

** Cases where the appellant is absent and a full hearing was not held to deal with substantive issues before the board. In cases where the appellant is absent the board normally has no choice but to deny the appeal since no information is provided by the appellant.

Source: Social Assistance Review Board *Annual Report 1994-95*

Table Eleven provides a breakdown of the Board's 1994-95 decisions by type of cases under appeal.

TABLE ELEVEN
BOARD DECISIONS BY TYPE OF CASE UNDER APPEAL, 1994-95

Program	Total
Family Benefits Assistance	2,143
General Welfare Assistance	2,667
Vocational Rehabilitation Services	42
TOTAL	4,852

Source: Social Assistance Review Board *Annual Report 1994-95*

Table Twelve provides a breakdown of family benefits assistance appeals by issue to the Board in 1994-95.

TABLE TWELVE

FBA Appeals by Issue 1994 - 1995

Issue	#	%
Not Permanently Unemployable or Disabled	843	39.4%
Overpayment	382	17.8%
Sponsorship	148	6.9%
Dissatisfied with Amount	145	6.8%
Assets/Income in Excess	115	5.4%
Not Living as a Single Person	94	4.4%
Failure to Provide Information	66	3.1%
Qualifying Child	39	1.8%
Failure to Seek Maintenance/Support	26	1.2%
Disposal of Assets	25	1.2%
Community Startup Benefit	10	0.4%
No Status in Canada	9	0.4%
Handicapped Children's Benefit	8	0.4%
Repairs Allowance	7	0.3%
Date of Grant	5	0.2%
Other *	221	10.3%
Total FBA	2,143	100%

- * Other issues include: special diet; absent from Ontario; over 65; gross vs. net; multiple issues; no jurisdiction; cases where the issue of appeal could not be determined.

Source: Social Assistance Review Board *Annual Report 1994-95*

Table Thirteen provides a breakdown of general welfare assistance appeals by issue to the Board in 1994-95.

TABLE THIRTEEN

GWA Appeals by Issue 1994 - 1995

Issue	#	%
Job Search and Job Loss	433	16.3%
Assets/Income in Excess	382	14.3%
Dissatisfied with Amount	238	8.9%
Sponsorship	184	6.9%
Failure to Provide Information	163	6.1%
Under 18 or 21 years of age	152	5.7%
Overpayment	145	5.4%
Ontario Student Assistance Program	138	5.2%
Self-Employed	80	3.0%
Unapproved Education	54	2.0%
No Status in Canada	45	1.7%
Gross vs. Net	44	1.7%
Disposal of Assets	38	1.4%
Not Living as a Single Person	38	1.4%
Community Startup Benefit	14	0.5%
Failure to Seek Maintenance/Support	13	0.5%
Not a Person in Need	8	0.3%
Multiple Issues	7	0.3%
Qualifying Child	6	0.2%
Absent from Ontario	5	0.2%
Other *	480	18.0%
Total GWA	2,667	100%

* Other issues include: date of grant; employed full-time; no jurisdiction; cases where the issue of appeal could not be determined.

Source: Social Assistance Review Board *Annual Report 1994-95*

Table Fourteen provides a breakdown of vocational rehabilitation appeals by issue to the Board in 1994-95.

TABLE FOURTEEN

VRS Appeals by Issue 1994 - 1995

Issue	#	%
Program/Equipment not beneficial	10	23.8%
Not Disabled	9	21.4%
Failure to Avail Oneself	6	14.3%
Progress Insufficient	3	7.1%
No longer a Participant/Voluntary Withdrawal	4	9.5%
Failure to Provide Information	1	2.4%
Services Available through Veteran's Affairs	1	2.4%
Other *	8	19.0%
Total VRS	42	100%

- * Other issues include no jurisdiction and cases where the issue of appeal could not be determined.

Source: Social Assistance Review Board *Annual Report 1994-95*

Table Fifteen shows the percentage of appeals to the Board which were accompanied by interim assistance requests since 1990.

TABLE FIFTEEN

**Percentage of Appeals Received with Interim Assistance Requests
During Five-Year Period 1990-1991 - 1994-1995**

Fiscal Year	% of Appeals with Interim Request
1994 - 1995	78.7%
1993 - 1994	80.1%
1992 - 1993	67.1%
1991 - 1992	66.7%
1990 - 1991	57.4%

Source: Social Assistance Review Board *Annual Report 1994-95*

In 1994-95, the Board granted 48.2% of all requests for interim assistance, and in 1993-94, 51%.

Structure and Finances of the Board

Under the *Ministry of Community and Social Services Act*, the Lieutenant Governor in Council (the cabinet) appoints the Board, up to a maximum size prescribed by regulations (currently not more than 40), and designates a chair and one or more vice-chairs. Currently there is one chair and 31 vice-chairs, for a total of 32 members. The chair and all but two of the vice-chairs serve full-time. Members serve a three-year term and are eligible for re-appointment.

The table below provides information on current Board members. Unless otherwise indicated, the members serve full-time. With the exception of the chair's name, which appears first, the names of the other members are arranged in order of their length of service on the Board. Members may begin to preside over hearings some months after their date of appointment. The information on

members' backgrounds is intended as brief summaries only; more complete biographical information is available in the briefing package prepared for the Committee by the Board.

**TABLE SIXTEEN
CURRENT MEMBERSHIP
OF THE SOCIAL ASSISTANCE REVIEW BOARD**

Member	Date of Original Appointment	Background
Maureen Adams, Chair	January 1988; appointed chair in January 1995	social agency administrator, community legal worker
Veda Rangan	December 1985	volunteer for health care organizations
Vangelis Nikias	November 1987	Public Health Dept., City of Toronto
Odida T. Quamina	November 1987	sociology professor, consultant
Donald R.F. Heath	January 1988	trade unionist
Deborah Moorish	January 1988	school teacher
Dorothy O'Connell	January 1988	activist for tenant organizations, legal clinics & others
Erwin W. Novac	November 1988	social worker
Sylvie Roy	November 1988	hospital administrator, United Way official
Claudette Cardinal	September 1991	director, women's shelter; health care administrator
Judy Campbell	December 1991	co-ordinator, YWCA
Freda Fyles	April 1994	lawyer; Information & Privacy Commission (IPC) appeals officer
Teresa Shilling	April 1994	lawyer
Gregory Grande	July 1994	Social worker, Toronto Bd. of Education
Judy Aikman-Springer	October 1994	lawyer

Member	Date of Original Appointment	Background
Shirley Anne Clement	October 1994	Office of the Worker Adviser, Ministry of Labour
Anna-Maria Marcuccio	October 1994	lawyer, community legal clinic; deputy judge, Small Claims Court
Janis Sarra, part-time	October 1994	Pay Equity Hearings Tribunal member
Katharine Stark	October 1994	part-time community college teacher, management consultant
Theresa Walsh	October 1994	lawyer; Commercial Registration Appeal Tribunal member
Donna McGavin	November 1994*	Rent Review Hearings Board member
Peter Farncombe	March 1995	Ombudsman's office; public servant
Suparna Ghosh	March 1995	Rent Review Hearings Board member
John Alexander McKean	March 1995	lawyer, director of community legal services organization
Beverly Moore	March 1995	community legal worker
Sa'ad Saidullah	March 1995	executive director, South Asian Fellowship; administrator, University of Toronto
Dorothy Thomas, part-time	March 1995	municipal councillor; Rent Review Hearings Board member
Catherine Wyatt	March 1995	lawyer; IPC employee
Evelyn Dodds	October 1995	school board trustee; municipal councillor

Member	Date of Original Appointment	Background
Dan M. McDonald	October 1995	Immigration & Refugee Board member
Louise D. Neville	October 1995	Immigration & Refugee Board member
Maeve M. Quaid	October 1995	professor of administrative studies, Trent University

* original appointment was part-time; became full-time member in March 1995

Source: Social Assistance Review Board briefing package

The chair earns \$105,100 a year, and the full-time vice-chairs, \$68,580. The part-time vice-chairs are paid per diems.

Table Seventeen below provides information on the Board's staff for fiscal years 1992-93 to 1995-96.

**TABLE SEVENTEEN
SOCIAL ASSISTANCE REVIEW BOARD STAFF**

Category	As of March 31/96	As of March 31/95	As of March 31/94	As of March 31/93
Management Staff	3	3	4	4
Lawyers	4	4	6	6
Administrative Staff	35	39	35	34
TOTAL	42	45	45	44

Source: Social Assistance Review Board briefing package

The Social Assistance Review Board is funded by the Ministry of Community and Social Services (COMSOC), out of the Consolidated Revenue Fund. Table eighteen below shows both the initial budget allocation as well as annual actual expenditures of the Board since 1992-93.

**TABLE EIGHTEEN
SOCIAL ASSISTANCE REVIEW BOARD FINANCES, 1992-96**

Fiscal Year	Budget Allocation	Actual Expenditures	Variance
1995-96	\$5,984,700	\$5,534,900*	\$449,800*
1994-95	\$5,349,700	\$4,926,881	\$422,819
1993-94	\$5,436,000	\$4,818,782	\$617,218
1992-93	\$5,567,600	\$4,592,546	\$975,054

* Projected Numbers

Source: Social Assistance Review Board briefing package & information supplied by Board staff

According to the Board, the variance between the initial budget allocations and actual annual expenditures reflects the NDP Government's expenditure restraint policies and, for 1995-96, the Conservative government's downsizing program.

Table Nineteen provides a breakdown of the Board's expenditures by category for the fiscal years between 1992-93 and 1994-95. Accurate figures for the current fiscal year are unavailable.

TABLE NINETEEN
SOCIAL ASSISTANCE REVIEW BOARD EXPENDITURES
BY CATEGORY, 1992-95

Category	1994-95	1993-94	1992-93
Salaries & benefits	\$1,834,836	\$1,969,436	\$1,850,550
Transport. & communi- cations	\$424,598	\$347,487	\$390,974
Services	\$2,310,219	\$2,294,677	\$2,139,395
Supplies & equipment	\$357,228	\$207,182	\$211,627
TOTAL	\$4,926,881	\$4,818,782	\$4,592,546

Source: Social Assistance Review Board briefing package

It should be noted that COMSOC directly pays the leasing costs for the Board's office space, as well as for some administrative support services (i.e., payroll processing and the preparation of cheques for invoices and expenses reports).

COMMENTS AND RECOMMENDATIONS

Maureen Adams, the chair of the Social Assistance Review Board, appeared before the Standing Committee on February 7.

The Continued Existence of the Board

In her opening remarks to the Committee, Ms. Adams noted that with the abolition of the Canada Assistance Plan on April 1, 1996, the provincial government was no longer legally obligated to retain SARB. She offered the following reasons in support of SARB's continued existence:

- Social assistance is a core government program, providing a safety net of last resort. Because provincial/municipal welfare caseworkers carry heavy workloads and must make decisions about eligibility quickly, mistakes are inevitable. If SARB did not exist, social assistance applicants who have mistakenly been denied benefits would be compelled to go to court to seek redress. However, litigation is more expensive and time-consuming than proceedings before an administrative tribunal such as SARB.
- Appeals to SARB provide an important safety valve for defusing matters in what can be hotly disputed appeals.
- A separate appeal system independent of COMSOC is necessary, since the Ministry is a party to appeals.

The Committee has discussed the role of SARB in the welfare system. Members have debated the merits of continuing with SARB in its present form, restructuring the Board, or replacing it with an alternate appeal route. The Committee agrees that whatever the institutional format adopted, an appeal process should be an integral element in the provision of social assistance.

The Committee therefore recommends that:

1. **There should be an effective appeal mechanism available to Ontarians who have been denied social assistance benefits.**

Possible Reforms to the Appeal System

Ms. Adams discussed the reforms the Board has introduced in recent years to streamline the appeals process, manage the caseload expeditiously, and reduce the total amount of time it takes the Board to process appeals. She proposed a number of changes to the appeal system for the Committee to consider.

An Internal Review System

Ms. Adams suggested that unnecessary appeals to the Board could be reduced if the provincial and municipal bureaucracies administering social assistance

developed a consistent, province-wide internal review system, which would resolve straightforward cases before they proceeded to the Board.

The Committee agreed that this recommendation has merit. However, such a reform should not have the effect of restricting appellants' access to the appeal process. Reforms to the bureaucratic administration of social assistance must not compromise the right to appeal the denial of benefits.

The Committee therefore recommends that:

2. **The Ministry of Community and Social Services should work with municipalities to develop an internal review system which would identify and resolve straightforward or minor cases before they are formally appealed to the Social Assistance Review Board.**

Disclosure

Ms. Adams suggested that there should be early and complete disclosure to appellants of the case against them which social assistance administrators plan to introduce as evidence at the hearing before the Board. Such a reform would encourage early settlements, and the withdrawal of many appeals before they proceed to a hearing.

The Committee agrees with this recommendation, subject to the condition that appellants must also be obligated to disclose their case to the respondent.

The Committee therefore recommends that:

3. **Both the appellant and the respondent welfare administrator should be required to disclose their respective cases as quickly as possible, and before an appeal proceeds to the Board for a hearing.**

Representation at Board Hearings

Ms. Adams pointed out that the respondent (i.e., the government) did not always appear at the hearing. She believes that there should be more consistent representation by provincial and municipal welfare caseworkers at Board hearings. The Board must issue a decision on the basis of the evidence presented to it. In the absence of the respondent, the Board panel must rely on the uncontested evidence submitted by the appellant. (Written submissions from the respondent may not answer all of the questions raised at a hearing). A full and complete hearing which adequately explores both parties' points of view and allows for cross-examination by the parties requires the attendance of the respondent.

The Committee discussed the difficulties facing a Board panel when the respondent (ideally, the caseworker who has handled the file) fails to appear for the hearing. However, Members recognized that the rigid application of an attendance rule might impose excessive costs or demands on many social assistance bureaucracies. On the other hand, the Committee does agree that it may be desirable to introduce an incentive which would encourage respondents to participate actively in hearings.

The Committee therefore recommends that:

4. **The Ministry of Community and Social Services should explore the possibility of imposing some kind of penalty on social assistance administrators who fail to appear at or submit prior written representations to Board hearings. For example, the cost of the hearing might be calculated and assessed against the respondent.**

Training of Caseworkers

Ms. Adams suggested that the initial decisions about eligibility for benefits made by caseworkers would be improved if there was more and better training of caseworkers. There is some training now, which the Board has supported, but

according to Ms. Adams, no province-wide, consistent program. Better trained caseworkers would result in fewer appeals to the Board.

The Committee agreed that this is an important issue, especially in an era of fiscal restraint and restructuring, when some municipalities may have to struggle to allocate sufficient resources to staff training.

The Committee therefore recommends that:

5. **It is important that there be a consistent application across the province of the statutory criteria for granting social assistance benefits. Where such expertise is lacking, the Ministry of Community and Social Services and municipalities should work together to educate staff in the relevant legal and policy issues.**

OTHER ISSUES

The Committee discussed a number of other issues regarding the role and performance of SARB. Members noted that according to the Board's own figures, in 1995-96 it took 4.5 months on the average for an appeal to be heard, and another 1.5 months on the average for the decision to be released. Currently, it costs the taxpayer roughly \$1,000 for every appeal submitted to the Board (or between \$400 and \$500 for every decision rendered).

The Committee therefore recommends that:

6. **The Ministry of Community and Social Services should develop and enforce appropriate performance standards for the Social Assistance Review Board.**
7. **In principle, the Board's cost of operation is too high for the work now done and should be reduced.**

6. Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait établir et faire respecter des normes de rendement suffisantes pour la Commission de révision de l'aide sociale.
7. En principe, le coût de fonctionnement de la Commission est trop élevé pour le travail effectué et devrait être réduit.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

Le Comité a discuté d'un certain nombre d'autres problèmes concernant le rôle et le rendement de la CRAS. Les membres ont fait remarquer que selon les propres chiffres de la Commission, en 1995-1996, il fallait attendre 4 1/2 mois en moyenne avant la tenue d'une audience, et 1 1/2 mois en moyenne pour connaître la décision de la Commission. À l'heure actuelle, chaque appel porté devant la Commission coûte environ 1 000 \$ aux contribuables (ou entre 400 \$ et 500 \$ pour chaque décision rendue).

AUTRES QUESTIONS

5. Il est important de veiller à appliquer de façon uniforme, dans toute la province, le critère réglementaire régissant l'accord de prestations d'aide sociale. Si cela ne se fait pas, le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités devraient travailler de concert pour former le personnel aux questions juridiques et politiques pertinentes.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

d'avoir des difficultés à accorder des ressources suffisantes à la formation du personnel.

Une audience complète et en bonne et due forme, qui fait valoir les points de vue des deux parties et prévoit un contre interrogatoire par les parties, exige la présence de l'intimé.

Le Comité a discuté des difficultés auxquelles se heurte la Commission quand l'intimé (dans le meilleur des cas, le travailleur social qui a traité du dossier) ne comparait pas à l'audience. Cependant, les membres ont reconnu que l'application stricte d'une règle de présence risquerait d'imposer des coûts ou des exigences excessives à de nombreux bureaux d'aide sociale. Par contre, le Comité est bien d'accord qu'il conviendrait de mettre au point un incitatif qui pousserait les intimés à participer activement aux audiences.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

4. Le ministre des Services sociaux et communautaires devrait prendre en considération la possibilité d'imposer une forme quelconque de pénalité aux administrateurs de l'aide sociale qui ne comparaissent pas aux audiences de la Commission ou ne déposent pas les observations écrites préliminaires à la Commission. Par exemple, le coût de l'audience pourrait être calculé et évalué aux frais de l'intimé.

La formation des travailleurs sociaux

M^{me} Adams a suggéré que les décisions initiales sur l'admissibilité aux prestations prises par les travailleurs sociaux pourraient être plus justes si ceux-ci recevaient davantage et de meilleures séances de formation. Il y a bien un programme de formation en place actuellement, qui jouit du soutien de la Commission, mais selon M^{me} Adams, ce n'est pas un programme à l'échelle de la province et il n'est pas uniforme. Des travailleurs sociaux mieux formés permettraient de réduire le nombre d'appels à la Commission.

Le Comité convient qu'il s'agit là d'une question importante, surtout à une époque de restrictions budgétaires et de restructuration, où certaines municipalités risquent

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

2. Le ministère des Services sociaux et communautaires devrait travailler de concert avec les municipalités pour mettre au point un système de révision interne qui définirait et résoudre les cas simples ou mineurs avant qu'ils ne soient formellement portés devant la Commission de révision de l'aide sociale.

La divulgation

M^{me} Adams a proposé que les appelants aient, au début de la procédure, un accès illimité aux documents que les administrateurs de l'aide sociale prévoient de produire contre eux à l'audience devant la Commission. Une telle réforme encouragerait des règlements en début d'instance, et le retrait de nombreux appels avant la tenue d'une audience.

Le Comité accepte cette recommandation, à condition que les appelants soient également tenus de divulguer leurs preuves et documents à l'intimé.

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

3. Tant l'appelant que l'administrateur de l'aide sociale intime devraient être tenus de divulguer leurs preuves respectives aussi rapidement que possible, et avant l'audience d'appel devant la Commission.

La représentation aux audiences devant la Commission

M^{me} Adams a fait remarquer que l'intimé (le gouvernement) ne comparait pas toujours à l'audience. Selon elle, les travailleurs sociaux provinciaux et municipaux devraient comparaître de façon plus régulière aux audiences devant la Commission. La Commission doit rendre des décisions d'après les preuves qui lui ont été présentées. En l'absence de l'intimé, la Commission doit se fonder sur les évidences non contestées produites par l'appelant. (Les observations écrites de l'intimé peuvent ne pas répondre à toutes les questions soulevées à l'audience.)

Le Comité fait donc la recommandation suivante :

1. Il devrait y avoir un mécanisme d'appel efficace à la disposition des Ontariens qui se sont vu refuser les prestations d'aide sociale.

Les réformes possibles du régime d'appel

M^{me} Adams a discuté des réformes que la Commission a introduites au cours des dernières années pour rationaliser le processus d'appel, gérer sans retard la charge de travail et réduire le temps total que consacre la Commission à chaque procédure d'appel. Elle a proposé au Comité un certain nombre de changements au système d'appel.

Un système de révision interne

M^{me} Adams a suggéré que l'on pourrait réduire le nombre d'appels inutiles à la Commission si les bureaucraties provinciales et municipales appliquant le programme d'aide sociale établissaient un système de révision interne cohérent à l'échelle de toute la province, qui résoudreait les cas simples avant qu'ils ne soient portés devant la Commission.

Le Comité a convenu que cette recommandation présente des avantages. Cependant, une telle réforme ne devrait pas avoir pour conséquence de limiter l'accès des appelants au processus d'appel. Les réformes apportées à l'administration bureaucratique de l'aide sociale ne doivent pas compromettre le droit d'en appeler d'un refus de prestations.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Maureen Adams, présidente de la Commission de révision de l'aide sociale, s'est présentée devant le Comité le 7 février.

Le maintien de la Commission

Dans ses observations préliminaires au Comité, M^{me} Adams a fait remarquer que depuis l'abolition du Régime d'assistance publique du Canada, le 1^{er} avril 1996, le gouvernement provincial n'avait plus aucune obligation légale à maintenir l'existence de la Commission de révision de l'aide sociale. Elle a présenté les raisons suivantes en faveur du maintien de la CRAS :

- L'aide sociale est un programme de base du gouvernement, représentant un filet de sécurité de dernier recours. Parce que les travailleurs sociaux, aux paliers provincial et municipal, sont surchargés de travail et doivent prendre rapidement des décisions en matière d'admissibilité, les erreurs sont inévitables. Si la CRAS n'existait pas, les requérants d'aide sociale, qui se sont vu refuser les prestations, se trouveraient dans l'obligation de s'adresser aux tribunaux pour obtenir satisfaction. Cependant, une procédure contentieuse devant les tribunaux est plus coûteuse et plus longue qu'une procédure devant un tribunal administratif tel que la CRAS.

- Les appels à la CRAS constituent une importante soupape de sûreté pour désamorcer les litiges qui peuvent faire l'objet d'appels explosifs.

- Un système d'appel distinct, indépendant du ministère des Services sociaux et communautaires, est nécessaire, puisque le ministère est partie aux appels.

Le Comité a discuté du rôle de la CRAS au sein du Régime de l'aide sociale. Les membres ont débattu des avantages à maintenir la CRAS dans sa forme actuelle, à la restructurer ou à la remplacer par une autre voie d'appel. Le Comité convient que quel que soit le modèle institutionnel adopté, un processus d'appel devrait faire partie intégrante du programme d'aide sociale.

Selon la Commission, l'écart entre l'enveloppe budgétaire initiale et les dépenses effectives annuelles est le résultat des politiques budgétaires du gouvernement NPD et pour l'exercice 1995-1996, du programme de réduction des effectifs du gouvernement conservateur.

Le tableau 19 présente une ventilation des dépenses de la Commission par catégorie pour les exercices financiers allant de 1992-1993 à 1994-1995. Des chiffres précis pour l'exercice financier en cours ne sont pas disponibles.

TABLEAU 19
DÉPENSES DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'AIDE SOCIALE
PAR CATÉGORIE, 1992-1995

Catégorie	1994-1995	1993-1994	1992-1993
Salaires et avantages sociaux	1 834 836 \$	1 969 436 \$	1 850 550 \$
Transports et communications	424 598 \$	347 487 \$	390 974 \$
Services	2 310 219 \$	2 294 677 \$	2 139 395 \$
Fournitures et équipement	357 228 \$	207 182 \$	211 627 \$
TOTAL	4 926 881 \$	4 818 782 \$	4 592 546 \$

Source : Trousse d'information de la Commission de révision de l'aide sociale.

Il convient de signaler que le ministère des Services sociaux et communautaires paie directement les frais de location des bureaux de la Commission, ainsi que certains services de soutien administratif (formalités de la paie et préparation des chèques pour factures et rapports de dépenses).

TABEAU 17
PERSONNEL DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'AIDE SOCIALE

Catégorie	Au 31 mars 1996	Au 31 mars 1995	Au 31 mars 1994	Au 31 mars 1993
Personnel de gestion	3	3	4	4
Avocats	4	4	6	6
Personnel administratif	35	39	35	34
TOTAL	42	45	45	44

Source : Trousse d'information de la Commission de révision de l'aide sociale.

La Commission de révision de l'aide sociale est financée par le ministère des Services sociaux et communautaires par des fonds provenant du Trésor. Le tableau 18 ci-dessous indique la répartition budgétaire initiale et les dépenses effectives annuelles de la Commission depuis 1992-1993.

TABEAU 18
FINANCES DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'AIDE SOCIALE,
1992-1996

Exercice financier	Enveloppe budgétaire	Dépenses effectives	Écart
1995-1996	5 984 700 \$	5 534 900 \$*	449 800 \$*
1994-1995	5 349 700 \$	4 926 881 \$	422 819 \$
1993-1994	5 436 000 \$	4 818 782 \$	617 218 \$
1992-1993	5 567 600 \$	4 592 546 \$	975 054 \$

*Chiffres estimatifs

Source : Trousse d'information de la Commission de révision de l'aide sociale et renseignements fournis par le personnel de la Commission.

Selon la Commission, l'écart entre l'enveloppe budgétaire initiale et les dépenses effectives annuelles est le résultat des politiques de restrictions budgétaires du

Membre	Date de première nomination	Expérience professionnelle
Beverley Moore	Mars 1995	travailleuse dans une clinique juridique communautaire
Sa'ad Saidullah	Mars 1995	directeur exécutif, South Asian Fellowship; administrateur, Université de Toronto
Dorothy Thomas, temps partiel	Mars 1995	conseillère municipale; membre de la Commission de révision des loyers
Catherine Wyatt	Mars 1995	avocate; employée à la Commission de l'information et de la protection de la vie privée
Evelyn Dodds	Octobre 1995	conseillère scolaire; conseillère municipale
Dan M. McDonald	Octobre 1995	membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Louise D. Neville	Octobre 1995	membre de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié
Maeve M. Quid	Octobre 1995	professeur d'études administratives, Université Trent

* La nomination originale était à temps partiel; est devenu membre à plein temps en mars 1995.

Source : Trousse d'information de la Commission de révision de l'aide sociale.

La présidente gagne 105 100 \$ par an, et les vice-présidents à plein temps, 68 580 \$. Les vice-présidents à temps partiel ont une indemnité journalière. Le tableau 17 ci-dessous fournit des renseignements sur le personnel de la Commission pour les exercices financiers 1992-1993 à 1995-1996.

Membre	Date de première nomination	Expérience professionnelle
Freda Fyles	Avril 1994	avocate; agente d'appel à la Commission de l'information et de la protection de la vie privée
Teresa Shilling	Avril 1994	avocate
Gregory Grande	Juillet 1994	travailleur social. Conseil de l'éducation de Toronto
Judy Aikman-Springer	Octobre 1994	avocate
Shirley Anne Clement	Octobre 1994	Bureau des conseillers des travailleurs, ministère du Travail
Anna-Maria Marcuccio	Octobre 1994	avocate, clinique juridique communautaire, juge intermédiaire, Cour des petites créances
Janis Sarra, temps partiel	Octobre 1994	membre du Tribunal de l'équité salariale
Katharine Stark	Octobre 1994	enseignante dans un collège communautaire à temps partiel, conseillère en gestion
Theresa Walsh	Octobre 1994	avocate; membre de la Commission d'appel des enregistrements commerciaux
Donna McGavin	Novembre 1994*	membre de la Commission de révision des loyers
Peter Farncombe	Mars 1995	Bureau de l'Ombudsman; fonctionnaire
Suparna Ghosh	Mars 1995	membre de la Commission de révision des loyers
John Alexander McKean	Mars 1995	avocat, directeur d'un organisme de services juridiques communautaires

Commission. Les membres peuvent commencer à présider des audiences quelques mois après leur nomination. Le tableau n'offre que de brefs renseignements sur les membres: de plus amples renseignements biographiques seront inclus dans la trousse d'information préparée pour le Comité par la Commission.

TABEAU 16
MEMBRES ACTUELS DE LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'AIDE
SOCIALE

Membre	Date de première nomination	Expérience professionnelle
Maureen Adams, présidente	Janvier 1988; nommée présidente en janvier 1995	administratrice d'un organisme de services sociaux, travail dans une clinique juridique communautaire
Veda Rangan	Décembre 1985	bénévolet dans des organismes de soins de santé
Vangelis Nikias	Novembre 1987	service de santé publique, ville de Toronto
Odida T. Quamina	Novembre 1987	professeure en sociologie, conseillère
Donald R.F. Heath	Janvier 1988	syndicaliste
Deborah Moorish	Janvier 1988	enseignante
Dorothy O'Connell	Janvier 1988	activiste dans des organismes de protection des locataires, cliniques juridiques et autres
Erwin W. Novac	Novembre 1988	travailleur social
Sylvie Roy	Novembre 1988	administratrice d'hôpital, représentante de Centraide
Claudette Cardinal	Septembre 1991	directrice, refuge pour femmes battues; administratrice de soins de santé
Judy Campbell	Décembre 1991	coordonnatrice, YWCA

TABEAU 15
POURCENTAGE D'APPELS ACCOMPAGNÉS DE DEMANDES D'AIDE
TEMPORAIRE AU COURS DE LA PÉRIODE DE CINQ ANS ALLANT
DE 1990-1991 À 1994-1995

Exercice financier	Pourcentage d'appels avec demande d'aide temporaire
1994 - 1995	78,7
1993 - 1994	80,1
1992 - 1993	67,1
1991 - 1992	66,7
1990 - 1991	57,4

Source : *Annual Report 1994-95* de la Commission de révision de l'aide sociale.

En 1994-1995, la Commission a accordé 48,2 pour 100 des demandes d'aide temporaire, et en 1993-1994, 51 pour 100.

La structure et les finances de la Commission

Aux termes de la *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires*, le lieutenant-gouverneur en conseil (le Conseil des ministres) nomme les membres de la Commission, le nombre maximal de membres étant fixé par les règlements (à l'heure actuelle, pas plus de 40), et désigne un président et un ou plusieurs vice-présidents. À l'heure actuelle, il y a 1 président et 31 vice-présidents, pour 32 membres au total. Le président et tous les vice-présidents sauf deux sont employés à plein temps. Les membres sont nommés pour une durée de trois ans, et leur mandat peut être renouvelé.

Dans le tableau ci-dessous, figurent des renseignements sur les membres actuels de la Commission. Sauf indication contraire, les membres travaillent à plein temps. À part le nom du vice-président qui est le premier de la liste, les noms des autres membres sont présentés par ordre de leur durée de service à la

Le tableau 14 présente une ventilation des appels en matière de réadaptation professionnelle par problème en litige portés devant la Commission en 1994-1995.

TABEAU 14
APPELS EN MATIÈRE DE SERVICES DE RÉADAPTATION
PROFESSIONNELLE PAR PROBLÈME EN LITIGE
1994 - 1995

Problème en litige	Nbre	%
Programme ou équipement non bénéfiques	10	23.8
Pas handicapé	9	21.4
Ne s'est pas présenté	6	14.3
Progrès insuffisant	3	7.1
Ne participe plus/s'est retiré volontairement	4	9.5
Pas fourni de renseignements	1	2.4
Services disponibles auprès d'Anciens combattants Canada	1	2.4
Autres litiges *	8	19
Total des appels en réadaptation professionnelle	42	100

* «Autres litiges» englobe : pas de compétence et les cas où l'objet de l'appel n'a pas pu être déterminé.

Source : *Annual Report 1994-95* de la Commission de révision de l'aide sociale.

Le tableau 15 indique le pourcentage d'appels à la Commission qui étaient accompagnés des demandes d'aide temporaire depuis 1990.

TABEAU 13
APPELS EN MATIÈRE D'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE PAR PROBLÈME
EN LITIGE 1994-1995

Problème en litige	Nbre	%
Recherche d'emploi et perte d'emploi	433	16,3
Actifs/revenu en excédent	382	14,3
Pas d'accord avec le montant	238	8,9
Parainage	184	6,9
Pas fourni de renseignements	163	6,1
Âgé de moins de 18 ans ou de 21 ans	152	5,7
Trop perçu	145	5,4
Régime d'aide financière aux étudiants et étudiantes de l'Ontario	138	5,2
Indépendant	80	3
Instruction non approuvée	54	2
Pas de statut au Canada	45	1,7
Brut c. net	44	1,7
Aliénation d'actifs	38	1,4
Ne vit pas en célibataire	38	1,4
Prestation communautaire de démarrage	14	0,5
N'a pas cherché de l'aide	13	0,5
N'est pas une personne dans le besoin	8	0,3
Problèmes multiples	7	0,3
Enfant admissible	6	0,2
Absent de l'Ontario	5	0,2
Autres litiges *	480	18
Total des appels en matière d'aide sociale générale	2 667	100

* - Autres litiges» englobe : date de la prestation; employé à plein temps; pas de compétence; cas où l'objet de l'appel n'a pas pu être déterminé.

Source : Annual Report 1994-95 de la Commission de révision de l'aide sociale.

TABLEAU 12
APPELS EN MATIÈRE DE PRESTATIONS FAMILIALES PAR
PROBLÈME EN LITIGE 1994-1995

Problème en litige	Nbre	%
Inapte au travail de façon non permanente ou handicapé	843	39,4
Trop perçu	382	17,8
Parrainage	148	6,9
En désaccord avec le montant	145	6,8
Actif/revenu en excédent	115	5,4
Ne vit pas en célibataire	94	4,4
Pas fourni de renseignements	66	3,1
Enfant admissible	39	1,8
N'a pas cherché de l'aide	26	1,2
Aliénation d'actif	25	1,2
Prestation communautaire de démarrage	10	0,4
Pas de statut au Canada	9	0,4
Allocation aux enfants handicapés	8	0,4
Allocation de réparations	7	0,3
Date de la prestation	5	0,2
Autres litiges *	221	10,3
Total de cas de prestations familiales	2 143	100

* «Autres litiges» englobe : régime spécial; absent de l'Ontario; âgé de plus de 65 ans; brut c. net; plusieurs problèmes en litige : pas de compétence; cas où l'objet de l'appel n'a pas pu être déterminé.

Source : *Annual Report 1994-95* de la Commission de révision de l'aide sociale.

Le tableau 13 présente une ventilation des appels en matière d'aide sociale générale portés devant la Commission en 1994-1995 par problème en litige.

TABEAU II
DÉCISIONS DE LA COMMISSION PAR TYPE DE CAS EN APPEL,
1994-1995

Programme	Total
Prestations familiales	2 143
Aide sociale générale	2 667
Services de réadaptation professionnelle	42
TOTAL	4 852

Source : *Annual Report 1994-95* de la Commission de révision de l'aide sociale.

Le tableau 12 offre un décompte des appels en matière de prestations familiales par litige portés devant la Commission en 1994-1995.

TABLEAU 10
DÉCISIONS DE LA COMMISSION PAR REPRÉSENTATION ET
RÉSULTATS 1994-1995

Décision	Appel reçu	Appel rejeté	Renvoi *	Autres **	Total	Décisions totales de la Commission
	Nbre %	Nbre %	Nbre %	Nbre %	Nbre	%
Appelant seul	503 36,3	574 41,4	10 0,7	298 21,5	1 385	28,6
Représentant légal	654 64,6	212 21	14 1,4	131 13	1 011	20,8
Famille, ami ou autre représentant	428 52,5	260 31,8	13 1,6	115 14,1	816	16,8
Appelant absent ***	45 2,7	1 498 91,3	-	97 5,9	1 640	33,8

* Cas où l'appelant est absent et où une audience complète n'a pas été tenue pour discuter des problèmes de fond devant la Commission. Dans les cas où l'appelant est absent, la Commission ne peut normalement que rejeter l'appel puisqu'aucune information n'est fournie par l'appelant.

** Cas renvoyés au directeur provincial ou à l'administrateur municipal pour qu'il réexamine la décision originale objet de l'appel conformément aux instructions de la Commission.

*** Par autres décisions, on comprend les suivantes : pas d'appel devant la Commission, pas d'information sur le problème de fond, objet de l'appel, pas de compétence dans l'affaire, appel interjeté en dehors des délais, incapacité de déterminer la question objet de l'appel, affaire résolue, appel retiré, pas de compétence.

Source : *Annual Report 1994-95* de la Commission de révision de l'aide sociale.

Le tableau 11 présente un décompte des décisions de la Commission en 1994-1995 par type de cas en appel.

Le tableau 9 présente un décompte par programme/décisions de la Commission et leurs résultats en 1994-1995.

TABLEAU 9
DÉCISIONS DE LA COMMISSION PAR PROGRAMME ET RÉSULTATS
1994-1995

Programme	Appels reçus	Nbre %	Appelant présent	Nbre %	Appelant absent	Nbre %	Décision de renvoi **	Nbre %	Autres ***	Nbre %	Total	Nbre %
			Appels rejetés									
Préstations familiales	976	45,6	439	20,5	374	17,4	23	1,1	331	15,4	2 143	100
Aide sociale générale	644	24,2	594	22,3	1 166	41,8	13	0,5	300	11,2	2 667	100
Réadaptation professionnelle	11	26,2	21	50,8	8	19	1	2,4	1	2,4	42	100
Tous les programmes	1 631	33,6	1 054	21,7	1 498	30,9	37	0,8	632	13	4 852	100

* Cas où l'appelant est absent et où une audience complète n'a pas été tenue pour discuter des problèmes de fond devant la Commission. Dans les cas où l'appelant est absent, la Commission ne peut normalement que rejeter l'appel puisqu'aucune information n'est fournie par l'appelant.

** Cas renvoyés au directeur provincial ou à l'administrateur municipal pour qu'il réexamine la décision originale objet de l'appel conformément aux instructions de la Commission.

*** Par autres décisions, on comprend les suivantes : pas d'appel devant la Commission, pas d'information sur le problème de fond objet de l'appel, pas de compétence dans l'affaire, appel interjeté en dehors des délais, incapacité de déterminer la question objet de l'appel, affaire résolue, appel retiré, pas de compétence.

Source : *Annual Report 1994-95* de la Commission de révision de l'aide sociale.

Le tableau 10 présente un décompte des décisions de la Commission en 1994-1995 pour indiquer le nombre d'audiences auxquelles les appelants ont comparu seuls ou avec des représentants et compare ces chiffres aux résultats des décisions.

Le tableau suivant indique les résultats des appels à la Commission depuis 1990.

TABLEAU 8
DÉCISIONS DE LA COMMISSION PENDANT LA PÉRIODE DE CINQ
ANS ALLANT DE 1990-1991 À 1994-1995

	Appels rejetés				
Exercice financier	Appels reçus	Appelant présent	Appelant absent *	Décision de renvoi **	Autres ***
1994-1995	33,6 %	21,7 %	30,9 %	0,8 %	13 %
1993-1994	33,2 %	25,6 %	26,2 %	0,6 %	14,4 %
1992-1993	46,5 %	23,9 %	20 %	1,3 %	8,3 %
1991-1992	36,9 %	29,7 %	21,5 %	2,6 %	9,3 %
1990-1991	39 %	30,8 %	21,6 %	0,4 %	8,2 %

- * Cas où l'appelant est absent et où une audience complète n'a pas été tenue pour discuter des problèmes de fond devant la Commission. Dans les cas où l'appelant est absent, la Commission ne peut normalement que rejeter l'appel puisqu'aucune information n'est fournie par l'appelant.
- ** Cas renvoyés au directeur provincial ou à l'administrateur municipal pour qu'il réexamine la décision originale objet de l'appel conformément aux instructions de la Commission.
- *** Par autres décisions, on comprend les suivantes : pas d'appel devant la Commission, pas d'information sur le problème de fond objet de l'appel, pas de compétence dans l'affaire, appel interjeté en dehors des délais, incapacité de déterminer la question objet de l'appel, affaire résolue, appel retiré, pas de compétence.
- Source : *Annual Report 1994-95* de la Commission de révision de l'aide sociale.

TABEAU 7
CHARGE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION
DE RÉVISION DE L'AIDE SOCIALE

Année	Demandes d'audience	Audiences tenues	Décisions	Causes reportées	Appels clos sans audience	Nombre de demandes d'aide temporaire traitées
1990-1991	4 513	1 810	1 731	1 249	2 126	2 589
1991-1992	6 698	2 146	2 030	1 256	2 243	4 467
1992-1993	8 590	3 108	2 614	1 093	4 436	5 726
1993-1994	12 431	5 536	5 190	528	4 512	9 957
1994-1995	12 219	5 232	4 852	792	6 563	9 823
1995-1996*	12 500	6 750	s.o.	800	7 000	10 000

* Prévisions.

Source : *Document d'information sur le budget des dépenses - Prévisions du ministère des Services sociaux et communautaires et rapports annuels de la Commission, années diverses.*

Le tableau démontre que les augmentations importantes du nombre de cas d'aide sociale discutés ci-dessus ont provoqué une augmentation du nombre d'appels à la Commission.

recourir à des comités de deux à trois membres uniquement pour les causes plus complexes.

La Commission a entière discrétion pour décider de tenir une deuxième audience ou une audience de ré-examen à la demande d'un appelant qui n'est pas satisfait du résultat de la première audience. Une nouvelle audience n'est en général tenue que pour examiner des preuves nouvelles ou pour corriger une erreur évidente de fait ou de droit. La demande d'audience de ré-examen doit être déposée dans les 30 jours suivant la réception de la première décision.

La Commission peut accorder de l'aide temporaire aux appelants dans de graves difficultés financières en attendant l'audience et la décision sur leur appel. L'aide temporaire est accordée si la Commission est convaincue que l'appelant est confronté à des problèmes financiers graves, en attendant la décision de la Commission sur l'appel. Selon la Commission, une personne confrontée à des problèmes financiers graves est celle dont le revenu est inférieur au montant auquel elle aurait droit en vertu de la loi.

Le tableau suivant indique la charge de travail de la Commission de révision de l'aide sociale depuis 1990 et les prévisions pour 1995-1996.

Comment fonctionne la Commission de révision de l'aide sociale

Les appelants doivent déposer leur appel sur un formulaire, que l'on peut se procurer au bureau local d'aide sociale ou de prestations familiales, dans les 30 jours après avoir reçu la décision faisant l'objet de l'appel. La Commission envoie à l'appelant une lettre d'accusé de réception de la demande peu de temps après, elle lui fait parvenir une autre lettre lui indiquant la date et le lieu de l'audience. La Commission avisera également le travailleur social responsable du dossier de l'appelant.

On recommande aux appelants de se présenter à l'audience avec les témoins et les documents qui serviront à étayer leur cause. On les informe de leur droit de se faire représenter par un avocat. Les parties à l'audience d'appel sont d'une part l'appelant et d'autre part l'administrateur de l'aide sociale municipal, le directeur provincial des prestations familiales ou le directeur provincial des services de réadaptation professionnelle.

En vertu du paragraphe 16 (5) de la *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires*, les membres de la Commission doivent prendre leur décision uniquement sur la base des preuves produites à l'audience. Le paragraphe 16 (1) stipule que l'audience est tenue à huis clos, bien que des notes soient prises à propos des délibérations. Le déroulement des audiences est généralement régi par la *Loi sur l'exercice des compétences légales*, L.R.O. 1990, chap. S.22. La Commission a la compétence de confirmer, d'annuler ou de renvoyer la décision prise par l'administrateur ou le directeur. Les motifs à la base des décisions de la Commission sont fournis par écrit aux parties. La Commission rejette en principe un appel si l'appelant ne s'est pas présenté à l'audience pour produire ses preuves. L'audience se déroule dans la municipalité dans laquelle réside l'appelant. Aux termes du paragraphe 15 (6) de la loi, le président de la Commission de révision de l'aide sociale a le pouvoir de décider du nombre de membres siégeant à l'audience, un, deux ou trois. Néanmoins, la Commission a pour politique de

Le tableau 6 ci-dessous indique les taux mensuels pour la plupart des catégories d'aide sociale avant et après le 1^{er} octobre 1995.

TABLEAU 6
TAUX D'AIDE SOCIALE (\$) - RÉPERCUSSIONS DES RESTRICTIONS
DU 1^{ER} OCTOBRE

PRESTATIONS D'AIDE SOCIALE MENSUELLES DE L'ONTARIO						
Type de cas	Taux actuels			Nouveaux taux en vigueur à compter d'octobre 1995		
	Allocation de base	Allocation de logement maximale	Total maximal	Allocation de base	Allocation de logement maximale	Total maximal
Célibataire	249	414	663	195	325	520
Couple	498	652	1 150	390	511	901
Chef de fam. monoparentale + 1 enfant*	569	652	1 221	446	511	957
Chef de fam. monoparentale + 2 enfants**	730	707	1 437	572	554	1 126
Couple + 1 enfant*	608	707	1 315	476	554	1 030
Couple + 2 enfants**	781	768	1 549	612	602	1 214
Célibataire handicapé	516	414	930	516	414	930
Personne handicapée + conjoint	765	652	1 417	765	652	1 417
Personne handicapée + conjoint + 1 enfant**	875	707	1 582	875	707	1 582
Personne handicapée + conjoint + 2 enfants**	1 048	768	1 816	1 048	768	1 816
* enfants âgés de moins de 12 ans						
** premier enfant âgé de plus de 12 ans, deuxième enfant âgé de moins de 12 ans						

Source : Ministère des Finances, *Ontario Fiscal Overview and Spending Cuts* (21 juillet 1995), p. 7.

Le tableau ci-dessous illustre la tendance dans le nombre de cas de prestations familiales par catégorie principale pour certains mois depuis janvier 1995 (au moment de l'examen de la CRAS par le Comité en février 1996, octobre 1995 était le mois le plus récent pour lequel des chiffres officiels existaient).

TABEAU 5
NOMBRE DE CAS DE PRESTATIONS FAMILIALES
PAR CATEGORIE PRINCIPALE
TENDANCES RECENTES

Catégorie	Janvier 1995	Juin 1995	Octobre 1995
Personnes handicapées/inaptes au travail de façon permanente	144 050	147 637	150 549
Pères et mères seul soutien de famille	151 109	151 361	146 205
Personnes âgées	7 917	8 035	8 283
Personnes valides de 60 à 64 ans	9 313	9 059	9 297
Réadaptation professionnelle	2 985	2 679	2 825
Autres catégories	1 186	1 125	1 072
NOMBRE TOTAL DE CAS	316 560	319 896	318 231

Source : Communiqués de presse du ministère des Services sociaux et communautaires.

Les taux d'aide sociale

Le 21 juillet 1995, le gouvernement provincial a annoncé qu'à compter du 1^{er} octobre, la plupart des allocations versées en vertu de la *Loi sur l'aide sociale générale* et de la *Loi sur les prestations familiales* seraient réduites de 21,6 pour 100. Cette restriction ne s'applique ni aux personnes âgées ni aux personnes handicapées et à leurs familles.

façon permanente. Comme pour l'aide générale, le montant de l'aide accordée en vertu de ce programme est fixé d'après la différence entre le besoin financier du requérant et son revenu, calculé selon les formules établies dans les règlements pris en application de la *Loi sur les prestations familiales*. Les prestations familiales comprennent une allocation de base, une allocation de logement, et d'autres prestations comme l'admissibilité au Régime de médicaments gratuits de l'Ontario.

Le tableau 4 ci-dessous indique le nombre moyen de bénéficiaires de prestations familiales au cours des cinq dernières années.

TABLEAU 4
PRESTATIONS FAMILIALES
NOMBRE DE CAS PAR ANNÉE EN MOYENNE PAR CATÉGORIE
PRINCIPALE

Catégorie	1995-1996 (prévisions)	1994-1995 (provisoire)	1993-1994	1992-1993	1991-1992
Personnes handicapées/inaptes au travail de façon permanente	147 264	142 051	133 072	122 237	111 582
Pères et mères seul soutien de famille	153 093	151 896	150 642	145 557	128 308
Personnes âgées	8 027	7 946	7 266	6 363	4 895
Personnes valides de 60 à 64	9 471	9 374	8 634	7 311	4 872
Réadaptation professionnelle	3 023	2 984	2 969	2 840	2 538
Autres catégories	1 230	1 213	1 300	1 469	1 641
NOMBRE TOTAL DE CAS	322 108	315 464	303 883	285 777	253 836

Source : Document d'information sur le budget des dépenses - Prévisions du ministère des Services sociaux et communautaires, années diverses.

Le tableau ci-dessous illustre la tendance dans le nombre de cas d'aide sociale générale par catégorie principale pour certains mois depuis janvier 1995 (au moment de l'examen de la CRAS par le Comité en février 1996, octobre 1995 était le mois le plus récent pour lequel des chiffres officiels existaient).

TABLEAU 3
NOMBRE DE CAS D'AIDE SOCIALE GÉNÉRALE
PAR CATÉGORIE PRINCIPALE - TENDANCES RÉCENTES

Catégorie	Janvier 1995	Juin 1995	Octobre 1995
Personnes aptes au travail sans emploi	217 985	223 474	187 788
Pères et mères seul soutien de famille	48 154	50 603	49 572
Troubles temporaires de santé	24 686	24 337	21 987
Troubles permanents de santé	11 209	11 463	11 191
Étudiantes et étudiants	28 992	27 296	23 851
Personnes âgées	4 723	5 281	5 514
Autres cas (dont urgence)	4 752	5 047	4 097
NOMBRE TOTAL DE CAS	340 500	347 500	304 000

Source : Communiqués de presse du ministère des Services sociaux et communautaires.

Les prestations familiales

Le programme des prestations familiales a été adopté en 1967. Il est appliqué par le ministère des Services sociaux et communautaires et vise les personnes qui ont des besoins à long terme, tels que les adultes handicapés, les chefs de famille monoparentale et leurs enfants, les aveugles, et les individus incapables au travail de

Le tableau suivant indique le nombre moyen de bénéficiaires de l'aide sociale générale au cours des cinq dernières années.

TABLEAU 2
(AIDE SOCIALE GÉNÉRALE)
NOMBRE DE CAS MOYEN PAR ANNÉE PAR CATÉGORIE PRINCIPALE

Catégorie	1995-1996 (prévisions)	1994-1995 (provisoire)	1993-1994	1992-1993	1991-1992
Personnes aptes au travail sans emploi	209 343	212 800	224 414	210 055	173 619
Pères et mères seul soutien de famille	59 128	58 260	55 264	44 524	31 800
Troubles temporaires de santé	23 018	23 722	25 535	25 988	27 305
Troubles permanents de santé	10 366	10 307	10 161	9 733	8 215
Étudiantes et étudiants	24 794	28 053	29 866	27 896	21 252
Personnes âgées	4 431	4 351	4 967	3 997	3 337
Autres cas	4 062	4 234	4 944	4 947	3 887
Urgence	441	447	432	493	644
NOMBRE TOTAL DE CAS	335 583	342 174	355 583	327 633	270 059

Source : *Document d'information sur le budget des dépenses - Prévisions du ministère des Services sociaux et communautaires, années diverses.*

d'aide sociale en vertu du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) se limiteraient à une augmentation de 5 pour 100 par an au cours des exercices 1990-1991 et 1991-1992. En 1991, ce plafonnement a été prolongé de trois ans jusqu'à la fin de l'exercice 1994-1995. Cette politique a eu pour conséquence une baisse constante de la part des coûts d'aide sociale payée par Ottawa. Elle est, en effet, passée de 50 pour 100 en 1989-1990 à moins de 30 pour 100 au moment des élections fédérales de 1993. Dans son budget de février 1995, le gouvernement Chrétien a annoncé qu'il avait l'intention de remplacer le RAPC par un système de financement global pour tous les programmes sociaux connus sous le nom de Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, à partir du 1^{er} avril 1996.

Les deux prochaines sections du document abordent en détail l'aide sociale générale et les prestations familiales, qui constituent les principales formes d'aide sociale en Ontario.

L'aide sociale générale

L'aide sociale générale a été introduite en 1958. Elle est appliquée par les municipalités et les bandes indiennes et prévoit de l'aide financière à court terme aux personnes dans le besoin qui correspondent à l'une des catégories admissibles établies par les règlements pris en application de la *Loi sur l'aide sociale générale*. Par exemple, les chômeurs à la recherche de travail, les chefs de famille monoparentale et les jeunes sans soutien familial peuvent demander de l'aide sociale.

Le montant de l'aide qu'un requérant recevra dépend de la différence entre le besoin financier du requérant et son revenu. Les règlements pris en application de la loi prévoient des définitions précises du terme «besoin financier» à l'intention des administrateurs de l'aide sociale qui reçoivent les demandes d'aide sociale générale. Le montant exact des versements dépendra des données contenues dans la demande.

Le tableau 1 ci-dessous indique le nombre total de bénéficiaires d'aide sociale en 1995.

TABEAU 1
NOMBRE DE CAS D'AIDE SOCIALE, 1995

Mois en 1995	Nombre de cas	Total de bénéficiaires
Janvier	667 973	1 324 059
Février	672 191	1 332 153
Mars	676 990	1 341 263
Avril	674 466	1 337 617
Mai	679 502	1 347 118
Juin	678 488	1 346 349
Juillet	669 543	1 330 098
Août	665 912	1 324 404
Septembre	652 766	1 300 381
Octobre	633 513	1 264 192
Novembre	623 593	1 242 613
Décembre	619 031	1 231 928

Remarque : La colonne des bénéficiaires comprend les bénéficiaires de l'aide sociale et leurs personnes à charge.

Source : Communiqués de presse du ministère des Services sociaux et communautaires.

Le tableau indique que le nombre de cas d'aide sociale est en baisse depuis le mois de juin.

Par le passé, Ottawa, les provinces et les municipalités se partageaient le coût du financement des services d'aide sociale. Cependant, en 1990, le gouvernement Mulroney a annoncé que les paiements du gouvernement fédéral aux provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique destinés au partage des coûts

GRAPHIQUE 1
COMPARAISON DES TENDANCES ENTRE LE RECOURS À L'AIDE
SOCIALE ET LE CHÔMAGE

(Callouts)

Unemployed	Chômage
GWA	ASG
FBA	Prestations familiales
FBA and GWA...	Charge de cas - ASG et PPF (en milliers)
Unemployed (Thousands...	Nombre de personnes en chômage (en milliers) (sans redressement saisonnier)

(From Left to Right)

Avr. 1988
Août 1988
Déc. 1988
Avr. 1989
Août 1989
Déc. 1989
Avr. 1990
Août 1990
Déc. 1990
Avr. 1991
Août 1991
Déc. 1991
Avr. 1992
Août 1992
Déc. 1992
Avr. 1993
Août 1993
Déc. 1993
Avr. 1994
Août 1994
Déc. 1994
Avr. 1995

GWA caseload estimates... Charge de cas - ASG prévisions sujettes à
modifications.

Source : *Document d'information sur le budget des dépenses - Prévisions pour 1995-1996*, ministère
des Services sociaux et communautaires, p. 41.

L'aide sociale en Ontario

En 1995, 1,2 million d'Ontariens bénéficiaient d'une forme quelconque d'aide sociale. L'aide sociale s'est élevée à 6,6 milliards de dollars au cours de l'exercice 1994-1995. La charge de travail d'aide sociale et son financement ont augmenté régulièrement au cours des dernières années.

- Entre 1981 et 1994, le pourcentage d'Ontariens tributaires de l'aide sociale (c'est-à-dire, les bénéficiaires et leurs personnes à charge) a augmenté, passant de 4,3 pour 100 de la population provinciale à 12,1 pour 100;
- En 1980, les dépenses en aide sociale constituaient 6 pour 100 des dépenses totales du programme en Ontario, alors qu'en 1994, elles représentaient 15 pour 100;
- Les dépenses en aide sociale ont constitué 0,6 pour 100 du produit national brut de la province en 1980 et 2,2 pour 100 en 1994 : ainsi, le taux des dépenses affectées à ce programme a augmenté presque quatre fois plus vite que celui de l'économie au cours de cette période.

Le graphique de la page suivante illustre l'augmentation de la charge de travail d'aide sociale par rapport au taux de chômage en Ontario depuis la fin des années 80.

LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'AIDE SOCIALE

En 1966, le gouvernement fédéral a adopté le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC), régime fédéral-provincial de partage des coûts prévoyant des prestations d'aide sociale. Les provinces qui souhaitaient adhérer au RAPC devaient mettre au point un mécanisme d'appel pour les bénéficiaires d'aide sociale en désaccord avec les décisions prises par les administrateurs de l'aide sociale. Le gouvernement de l'Ontario a donc créé une Commission de révision sociale, conformément à la *Loi sur les prestations familiales de 1966*, L.O. 1966, chap. 54 (art. 11). En 1974, la Commission a pris le nom de Commission de révision de l'aide sociale (L.O. 1974, chap. 95, art. 6). La Commission de révision de l'aide sociale (CRAS) relève maintenant de la *Loi sur le ministère des Services sociaux et communautaires*, L.R.O. 1990, chap. M.20 (art. 15).

La Commission juge des appels de décisions prises par :

- les administrateurs de l'aide sociale municipaux;
- le directeur provincial des prestations familiales;
- le directeur provincial des services de réadaptation professionnelle

Elle a compétence pour refuser, annuler, suspendre ou modifier le montant d'une allocation ou d'une prestation accordée en vertu de la *Loi sur l'aide sociale générale*, L.R.O. 1990, chap. G.6, de la *Loi sur les prestations familiales*, L.R.O. 1990, chap. F.2, et de la *Loi sur les services de réadaptation professionnelle*, L.R.O. 1990, chap. V.5. La plupart des appels portés devant la Commission de révision de l'aide sociale concernent des prestations accordées en vertu de la *Loi sur l'aide sociale générale* et de la *Loi sur les prestations* familiales.

TABLE DES MATIÈRES

Page	
1	LA COMMISSION DE RÉVISION DE L'AIDE SOCIALE
2	L'aide sociale en Ontario
5	L'aide sociale générale
7	Les prestations familiales
9	Les taux d'aide sociale
11	Comment fonctionne la Commission de révision de l'aide sociale
21	La structure et les finances de la Commission
27	COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS
27	Le maintien de la Commission
28	Les réformes possibles du régime d'appel
28	Un système de révision interne
29	La divulgation
29	La représentation aux audiences devant la Commission
30	La formation des travailleurs sociaux
31	AUTRES QUESTIONS

**COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT
DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX**

**FLOYD LAUGHREN
PRÉSIDENT**

**TONY MARTIN
VICE-PRÉSIDENT**

PETER KORMOS

GARY L. LEADSTON

DAN NEWMAN

PETER L. PRESTON

*** LILLIAN ROSS**

BOB WOOD

(London-Sud)

RICK BARTOLUCCI

BRUCE GROZIER

**** DOYLE ****

DOUGLAS FORD

GARY FOX

MICHAEL GRAVELLE

BERT JOHNSON

(Perth)

REEMPLAÇANTS :

MARILYN CHURLEY

JOHN HASTINGS

MARIO SERGIO

TREVOR PETTIT

**TANNIS MANIKEL
Greffière du comité**

**DAVID POND
Rechercheur**

*** avant le 6 juin 1996
** après le 6 juin 1996**

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies.
Report on agencies, boards and commissions

No. 12-

Irregular.

Committee: Ontario. Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs and
Agencies, Boards and Commissions. Report on agencies, boards and commissions.

ISSN 0829-4879.

Text in English only no. 12-16; text in English and French no. 17-

Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions, no. 17-

ISSN 0835-2364 = Report on agencies, boards and commissions - Standing Committee on
Government Agencies

1. Administrative agencies—Ontario. I. Title. II. Title. Rapport sur les organismes, conseils
et commissions.

JL261.A1057

354.71309

C89-080736-XE Rev.

Legislative
Assembly
of Ontario



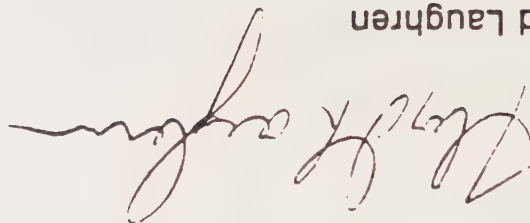
Assemblée
législative
de l'Ontario

L'honorable Allan K. McLean
Président de l'Assemblée législative de l'Ontario

Monsieur,

Votre Comité permanent des organismes gouvernementaux a l'honneur de présenter
son vingt-deuxième rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,


Floyd Laughren

Queen's Park
Juin 1996

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

RAPPORT SUR LES ORGANISMES, CONSEILS ET COMMISSIONS (N° 22)

1^{re} session, 36^e législature
45 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

CA20N
XC18
-R21

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

Government
Publication

STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES



REPORT ON AGENCIES, BOARDS AND COMMISSIONS (No. 23)

1st Session, 36th Parliament
45 Elizabeth II

Legislative
Assembly
of Ontario



Assemblée
législative
de l'Ontario

The Honourable Allan McLean
Speaker of the Legislative Assembly

Sir,

Your Standing Committee on Government Agencies has the honour to present its
Twenty-third Report, and commends it to the House.

A handwritten signature in cursive script, reading "Floyd Laughren".

Floyd Laughren, M.P.P.
Chair

Queen's Park
June 1996

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies.
Report on agencies, boards and commissions
No. 12-

Irregular.

Continues: Ontario. Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs and
Agencies, Boards and Commissions. Report on agencies, boards and commissions.
ISSN 0829-4879.

Text in English only no. 12-16; text in English and French no. 17-.

Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions, no. 17-..

ISSN 0835-2364 = Report on agencies, boards and commissions - -Standing Committee on
Government Agencies.

1. Administrative agencies—Ontario. I. Title. II. Title: Rapport sur les organismes, conseils
et commissions.

JL261.A1057

354.71309

C89-080236-XE Rev.

**MEMBERSHIP OF THE
STANDING COMMITTEE ON GOVERNMENT AGENCIES**

**FLOYD LAUGHREN
CHAIR**

**TONY MARTIN
VICE-CHAIR**

RICK BARTOLUCCI

PETER KORMOS

BRUCE CROZIER

GARY L. LEADSTON

ED DOYLE **

DAN NEWMAN

DOUGLAS FORD

PETER L. PRESTON

GARY FOX

*** LILLIAN ROSS**

MICHAEL GRAVELLE

**BOB WOOD
(London South)**

**BERT JOHNSON
(Perth)**

SUBSTITUTIONS:

**MARILYN CHURLEY
JOHN HASTINGS
MARIO SERGIO
TREVOR PETTIT**

**TANNIS MANIKEL
Clerk of the Committee**

**DAVID POND
Research Officer**

*** before June 6, 1996**

**** after June 6, 1996**

TABLE OF CONTENTS

	<u>Page No.</u>
THE MANITOULIN-SUDBURY DISTRICT HEALTH COUNCIL	1
The Origins of District Health Councils	1
Structure	1
Finances	3
The Mandate of DHCs	5
The Manitoulin-Sudbury District Health Council	5
COMMENTS AND RECOMMENDATIONS	6
Appointments to the DHC	6
DISSENTING OPINION FROM THE LIBERAL AND NEW DEMOCRAT MEMBERS OF THE COMMITTEE	9

THE MANITOULIN-SUDBURY DISTRICT HEALTH COUNCIL

The Origins of District Health Councils

In the early 1970s the Ministry of Health became concerned that the health care system in Ontario had grown so rapidly that it threatened to become too large and unwieldy to be managed effectively. At the same time, it appeared that the provincial government was entering an era of fiscal restraint. In response, the Ministry appointed a Task Force to examine the question of how the government could most effectively allocate health care resources. The Task Force pointed out that the Ministry needed community input to make accurate assessments of local health care needs around the province. It recommended that both health professionals and consumers should participate in the selection of priorities for Ministry funding.

The then Minister of Health, Frank Miller, responded to the Task Force report by initiating the creation of a province-wide network of advisory health planning boards, known formally as District Health Councils (DHCs). The first DHC was formed in Ottawa-Carleton in 1973; today there are 33 DHCs covering 100% of the province. The Manitoulin-Sudbury DHC was created by Order-in-Council in May 1976.

Structure

Most DHCs have between 12 to 24 members (the Manitoulin-Sudbury DHC's by-laws provide for 19 members). Approximately 40% of the membership is made up of consumers, 40% of health care providers, and 20% of local government nominees. Consumers are interested citizens who may be involved in consumer groups, community action groups, labour, business or industry. Providers are health professionals who earn all or part of their income directly from health care delivery, or who are employees or board members of health agencies. Local government nominees may or may not be elected municipal officials.

When vacancies occur on a DHC, advertisements are placed in the local media. Interested candidates are asked to submit an application, and candidates are selected for interviews. The DHC's nomination committee recommends potential appointees to the Minister of Health. The appointments are made by the Lieutenant Governor in Council (the cabinet), at the Minister's discretion. The Chair of the DHC is elected from among the members and formally appointed by the cabinet.

Members usually serve for one, two or three year terms, up to a maximum of six consecutive years (the practice varies among the DHCs). The Chair is usually an experienced council member. Members of the DHCs are volunteers and receive no payment for their services (except for their out of pocket expenses).

The membership by-law of the Manitoulin-Sudbury DHC (adopted in September 1994) stipulates:

- the DHC shall be composed of 19 members;
- there shall be at least one member each from Sudbury District East, Sudbury District West, Sudbury District North, and the District of Manitoulin;
- four members shall be municipal nominees;
- at least four members shall be trade unionists, two of whom must be consumers and two providers;
- the composition of the membership should reflect the percentage of the population in the catchment area which is French-speaking; and
- in recruiting members, the DHC should try to ensure that the membership reflects the diversity of the population of the catchment area.

The table on the next page shows the membership of the DHC when the Committee held its hearing on May 15. At that time, four positions were vacant.

MANITOULIN-SUDBURY DHC MEMBERSHIP
STATUS - AS OF APRIL 25, 1996

CURRENT MEMEBERSHIP	M/F	PLANNING AREA	P/C/M	END OF TERM
Ferguson, Ken	M	Shequandah (Manitoulin)	Chair/M	30-Jun-96
Barber, Paula	F	Sudbury	C	03-May-98
Martineau, Sylvia	F	Sudbury	C	03-May-98
Poratto, Ray	M	Sudbury	C	***
Shenchuk, Helen	F	Naughton(Sudbury-Wst)	C	27-Feb-98
Vau Bozel, Judith	F	Sudbury	C	27-Feb-98
Yurich, Norman J.	M	Sudbury	C	***
Craig, Douglas	M	Sudbury	M	30-Nov-96
Leblanc, Lorraine	F	Markstay (Sudbury East)	M	30-Nov-96
Hennessy, John P	M	Sudbury	P	27-Feb-98
Pearce, Rosari	F	Sudbury	P	25-May-97
Peczeniuk, Sonia	F	Sudbury	P	27-Feb-96
Seguine, Pierre	M	Sudbury	P	17-May-97
St. Jean, Gino	M	Sudbury	P	***
Zalan, Peter	M	Sudbury	P	27-Feb-98
BREAKDOWN	F=7 M=8 TL=15	Sudbury = 12 Manitoulin = 1 Sudbury East =1 Sudbury West =1	C=6 P=6 M=3	

Finances

The budget of each DHC, which covers office space and a small professional and secretarial staff, is funded by the Ministry of Health. The 1995-96 Ministry budget for the DHC program is \$21.0 million, an increase from the 1994-95 expenditures of \$20.3 million. (These statistics are drawn from the Ministry of Health's *Estimates Briefing Book 1995-96*). The DHCs may also receive other monies from the province for specific projects. The table below shows the Manitoulin-Sudbury DHC's budget for the two most recent fiscal years.

TABLE ONE
MANITOULIN-SUDBURY DHC FINANCES, 1993-94, 1994-95

*Manitoulin and Sudbury District Health Council
Statement of Revenue and Expenditure
for the year Ended March 31, 1995*

	<u>1995</u>	<u>1994-95</u>
Revenue		
Ontario Ministry of Health	\$425,771	\$428,771
Interest Income	<u>17,359</u>	<u>4,271</u>
	<u>446,130</u>	<u>433,042</u>
Expenditure		
Salaries and employee benefits	284,839	243,639
Office administration	76,433	85,181
Office accommodation	30,392	30,511
Staff and council members' travel	17,285	17,711
Meeting expenses	11,235	6,011
Capital expenditures	4,227	12,911
	<u>424,411</u>	<u>396,166</u>
EXCESS OF REVENUE OVER EXPENDITURE	<u>21,719</u>	<u>36,876</u>

Source: Manitoulin-Sudbury DHC *Annual Report 1994-95*

The approved budget for 1995-96 is \$440,757.

The Mandate of DHCs

The statutory functions of DHCs are set out in s. 8.1 of the *Ministry of Health Act*, as amended by s. 74(1) of the *Long-Term Care Act, 1994*. They are:

- a) to advise the Minister on health needs and other health matters in the (C)ouncil's geographic area;
- b) to make recommendations on the allocation of resources to meet health needs in the (C)ouncil's geographic area;
- c) to make plans for the development and implementation of a balanced and integrated health care system in the (C)ouncil's geographic area; and
- d) to perform any other duties assigned to it under this or any other Act or by the Minister.

Ministry officials ensure that DHCs are kept informed of government policies, and act as a liaison. Ministry staff also provide technical assistance to the DHCs for their studies, surveys and projects.

The Manitoulin-Sudbury District Health Council

The jurisdiction of the Manitoulin-Sudbury DHC encompasses the Regional Municipality of Sudbury, Sudbury District East, West and North, and Manitoulin Island. About 200,000 people live in this catchment area.

Each DHC interprets its general mandate differently, to respond to the unique needs of the area of the province it serves. The following summarizes some of the major activities of the Manitoulin-Sudbury DHC in recent years:

- in 1995 the DHC's Hospital Services Review Committee released its plan for the restructuring of Sudbury's hospitals (this plan is discussed below in the "Comments and Queries" section of this paper);
- the DHC's Mental Health and Addictions Committee has reviewed the 1995-96 operating plan of the North Bay Psychiatric Hospital;

- in 1994-95, the DHC developed a healthy community plan for the Regional Municipality of Sudbury;
- in 1994-95, the DHC reviewed French language services plans for Extendicare York, Extendicare Falconbridge and Sudbury Memorial Hospital;
- in 1994-95, the DHC reviewed 10 proposals for Ministry of Health financing of supportive housing projects;
- the DHC has reviewed and approved a proposal submitted by the YWCA Genevra House to provide distance education for health professionals;
- the DHC has made funding recommendations to the Ministry for grants in 1995-96 under its Community Injury Prevention Grants program; and
- the DHC has applied for and received a grant of \$22,204 from the Addiction Research Foundation to support groups involved in substance abuse prevention planning on Manitoulin Island and in Sudbury District West.

COMMENTS AND RECOMMENDATIONS

Ken Ferguson, the chair of the Manitoulin-Sudbury DHC, and Bob Knight, the then executive director, appeared before the Committee on May 15.

Appointments to the DHC

DHC Chair Ken Ferguson expressed concern about Minister of Health Jim Wilson's appointments to the DHC.

Since January 1, the government has appointed eight new members to the Manitoulin-Sudbury DHC. These appointments are controversial in Sudbury. None of the eight were recommended to the Minister by the DHC (only one of the eight submitted a formal application to the DHC). The Minister has declined to appoint any of the 16 prospective members recommended by the DHC, including four experienced members seeking re-appointment.

Mr. Ferguson claimed:

- The eight recent appointees to the DHC appear to be interested in only one issue, hospital restructuring in Sudbury. Regarding this issue, they all support the position taken by one particular health organization (Mr. Ferguson is referring to the Sudbury General Hospital), which is opposed to the DHC's proposal for a unified governance structure for the area hospitals. (This issue is discussed below). There appears to be limited interest among the new appointees in the other issues on the Council's agenda.
- The undermining of the Order-in-Council recruitment process, and in particular the DHC's role in recruitment, creates a perceived conflict-of-interest and compromises the neutral, objective role of DHCs in health planning.
- It appears that the Minister lacks confidence in his local advisers (i.e., the DHCs) to recruit non-partisan and objective new members.
- People perceive that the accountability of DHCs to their communities has been damaged.
- The decision-making function of the Manitoulin-Sudbury DHC has been seriously disrupted.
- Appointees who have not been recruited by the DHC itself do not fully appreciate the magnitude of the commitment they have made in joining the DHC. Because they have not had the benefit of a personal interview with Council members, they have not been properly apprised of the workload they will be expected to assume.
- Experienced Council members feel the DHC appointments process is being "corrupted" in order to manufacture a false consensus on the Council regarding hospital restructuring issues.
- They also feel that the new appointments were made as a punitive measure, imposed by the Minister to "punish" the Council for submitting advice to the Minister which challenges the status quo on hospital governance in Sudbury.

Mr. Ferguson indicated that the DHC would appreciate a clear signal from the Minister about what method of appointment was now acceptable to him. The process employed by the DHC, which entailed advertising vacancies on the Council in the local media followed by interviews of applicants by experienced

Council members, was expensive and time-consuming. It was pointless to continue with this practice if the DHC's recommendations are ignored by the Minister. The Council's nominating committee had decided to suspend its recruiting activities until this matter was resolved.

Government Members on the Committee pointed out to Mr. Ferguson that the Minister had clearly indicated his rejection of the DHC's recommendation for a unified hospital governance structure in Sudbury. He had publicly declared his support for the principle of denominational governance of hospitals, which the DHC's recommendation would appear to compromise. Mr. Ferguson indicated that he still supported this recommendation, though it was not the Council's role to lobby the Minister to change his mind.

Government Members suggested that it was entirely reasonable for a Minister of Health to appoint to an advisory body such as a DHC new members who shared his views, after that advisory body continued to offer advice which the Minister had already declared to be unacceptable.

The Committee recommends that:

1. The Committee endorses the current process of appointments to the District Health Councils, whereby the DHCs may recommend appointees to the Minister, and the Minister makes the decision as to who should be appointed (whether those appointments are recommended by the DHC or others), pursuant to the current legislation.
2. The Committee encourages DHCs to give their best advice to the Minister, and to do so in a manner consistent with decisions and policies set out by the Minister.

**DISSENTING OPINION FROM THE LIBERAL AND
NEW DEMOCRAT MEMBERS OF THE COMMITTEE**

The Liberal and New Democratic members of the Committee on Government Agencies recommend that the following recommendations replace those in the report:

1. The Committee endorses the current process of appointments to the District Health Councils in which the Minister selects from recommendations made by the District Health Council.
2. The Committee encourages the District Health Councils to give their best advice to the Minister.

- Les membres libéraux et néo-démocrates du Comité sur les organismes gouvernementaux recommandent de remplacer les recommandations contenues dans le rapport par les recommandations suivantes :
1. Le Comité approuve le processus actuel de nomination aux conseils régionaux de santé selon lequel le ministre choisit les membres en fonction des recommandations des conseils régionaux de santé.
 2. Le Comité encourage les conseils régionaux de santé à donner leurs meilleurs conseils au ministre.

**OPINION CONTRADICTOIRE DES MEMBRES LIBÉRAUX
ET NÉO-DÉMOCRATES DU COMITÉ**

Les représentants du gouvernement ont laissé entendre qu'il était parfaitement raisonnable pour un ministre de la Santé de nommer pour siéger à un conseil consultatif comme le CRS de nouveaux membres qui partageaient son point de vue, lorsque ce conseil consultatif s'obstinait à lui donner des avis que lui, le ministre, avait déjà déclarés inacceptables.

Le Comité recommande ce qui suit :

1. Le Comité approuve le processus actuel de nomination aux conseils régionaux de santé selon lequel les CRS peuvent recommander des candidats au ministre, et le ministre décide quelles seront les personnes qui seront nommées (que ces nominations soient recommandées par le CRS ou par d'autres), conformément à la loi actuelle.
2. Le Comité encourage les CRS à donner leurs meilleurs conseils au ministre, et à le faire dans le sens des décisions et politiques du ministre.

- Le pouvoir décisionnel du CRS de Manitoulin et Sudbury a été sérieusement ébranlé.

- Les personnes nommées qui n'ont pas été recrutées par le CRS ne se rendent pas vraiment compte de l'ampleur de l'engagement qu'elles ont pris en siégeant au CRS. N'ayant pas eu le bénéfice d'une entrevue personnelle avec les membres du Conseil, elles ne se sont pas rendu compte de la charge de travail qu'elles sont censées assumer.

- Les membres d'expérience du Conseil ont l'impression que le processus de nomination du CRS est «corrompu» pour fabriquer un faux consensus au sein du Conseil en ce qui concerne la restructuration des hôpitaux.

- Ils ont aussi l'impression d'être victimes d'une mesure imposée par le ministre pour «punir» le Conseil de lui avoir donné des conseils qui remettent en question le *statu quo* de la gestion des hôpitaux à Sudbury.

M. Ferguson indique que le CRS souhaiterait que le ministre lui indique quelle méthode de nomination lui paraît maintenant acceptable. La méthode suivie par le CRS, qui consiste à annoncer les postes vacants au Conseil dans la presse locale, puis à demander aux membres d'expérience du Conseil de faire passer des entrevues aux candidats, est coûteuse et prend beaucoup de temps. Il est inutile de poursuivre cette méthode si le ministre ne tient pas compte des recommandations du CRS. Le comité de nomination du Conseil a décidé de suspendre ses activités de recrutement jusqu'à ce que la question soit résolue.

Les membres du gouvernement faisant partie du Comité ont rappelé à M. Ferguson que le ministre avait clairement indiqué qu'il refusait la recommandation du CRS concernant la structure de gestion unifiée des hôpitaux de Sudbury. Il s'était publiquement déclaré en faveur du principe de gestion confessionnelle des hôpitaux, ce que la recommandation du CRS semblait empêcher. M. Ferguson a indiqué qu'il était toujours en faveur de cette recommandation, bien que ce ne soit pas le rôle du Conseil de faire pression sur le ministre pour le faire changer d'avis.

Nominations au CRS

Le président du CRS, Ken Ferguson, a exprimé des réserves en ce qui concerne les nominations au CRS par le ministre de la Santé Jim Wilson.

En effet, depuis le 1^{er} janvier, le gouvernement a nommé huit nouveaux membres au CRS de Manitoulin et Sudbury. Ces nominations sont controversées à Sudbury. Aucune des huit personnes n'avait été recommandée au ministre par le CRS (une seule d'entre elles avait posé officiellement sa candidature au CRS). Le ministre a refusé de nommer un seul des 16 membres éventuels recommandés par le CRS, notamment quatre membres ayant de l'expérience et souhaitant être reconduits dans leurs fonctions.

M. Ferguson a déclaré ce qui suit :

- Les huit personnes nommées dernièrement membres du CRS ne semblent s'intéresser qu'à une chose, la restructuration des hôpitaux de Sudbury. À ce sujet, elles appuient toutes la position d'un organisme de santé en particulier (M. Ferguson fait allusion au Sudbury General Hospital), qui s'oppose à la position du CRS visant une structure de gestion unifiée pour les hôpitaux de la région. (Cette question est abordée ci-dessous.) Les nouveaux membres du Conseil manifestent peu d'intérêt pour les autres questions à l'ordre du jour du Conseil.
- En minant le processus de recrutement adopté par décret, et particulièrement le rôle du CRS dans le recrutement, on engendre la perception d'un conflit d'intérêts et l'on met en jeu la neutralité du CRS dans la planification des soins de santé.
- Il semble que le ministre ne croit pas que ses conseillers locaux (en l'occurrence les CRS) soient capables de recruter de nouveaux membres objectifs et politiquement indépendants.
- Les gens ont l'impression que l'on a nui au rôle responsable des CRS vis-à-vis des collectivités.

résumons ci-dessous les activités importantes menées par le CRS de Manitoulin et Sudbury ces dernières années.

- En 1995, le Comité d'étude des services hospitaliers du CRS a publié son plan de restructuration des hôpitaux de Sudbury (voir la section «Commentaires et recommandations» du présent document)
- Le Comité de santé mentale et des services de toxicomanie du CRS a examiné le plan de fonctionnement de 1995-1996 de l'hôpital psychiatrique de North Bay (North Bay Psychiatric Hospital);
- En 1994-1995, le CRS a élaboré un plan de santé communautaire pour la municipalité régionale de Sudbury;
- En 1994-1995, le CRS a examiné les plans de services en français pour Extendicare York, Extendicare Falconbridge et le Sudbury Memorial Hospital;
- En 1994-1995, le CRS a examiné 10 propositions concernant le financement par le ministère de la Santé de projets de logement en milieu de soutien;
- Le CRS a examiné et approuvé une proposition soumise par la YWCA Geneva House concernant l'enseignement à distance pour les professionnels de la santé;
- Le CRS a fait des recommandations au ministère pour des subventions en 1995-1996, dans le cadre de son Programme de subventions pour les projets communautaires de prévention des traumatismes;
- Le CRS a demandé et reçu une subvention de 22 204 \$ de la Fondation de la recherche sur la toxicomanie pour venir en aide aux groupes s'occupant de la prévention de la toxicomanie dans l'île Manitoulin et le district ouest de Sudbury.

COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS

Ken Ferguson, président du CRS de Manitoulin et Sudbury, et Bob Knight, son directeur général à l'époque, se sont présentés au Comité le 15 mai.

Mandat des CRS

Les fonctions des conseils régionaux de santé sont énoncées à l'article 8.1 de la Loi sur le ministère de la Santé, modifiée par l'article 74 (1) de la Loi de 1994 sur les soins de longue durée. Elles sont les suivantes :

- a) conseiller le ministre sur les besoins dans le domaine de la santé et autres questions relatives à la santé dans la zone géographique qui est du ressort du conseil;
- b) formuler des recommandations au sujet de l'affectation des ressources en vue de répondre aux besoins dans le domaine de la santé de la zone géographique qui est du ressort du conseil;
- c) élaborer des plans en vue de la mise sur pied et de la mise en oeuvre d'un système de soins de santé équilibré et intégré dans la zone géographique qui est du ressort du conseil;
- d) remplir toutes autres obligations qui lui sont attribuées aux termes de la présente loi ou de toute autre loi ou par le ministre.

Les fonctionnaires du ministère veillent à ce que les CRS soient tenus au courant des politiques du gouvernement et servent d'intermédiaires. Le personnel du ministère fournit aussi une aide technique aux CRS à l'occasion d'études, de sondages et de projets.

Conseil régional de santé de Manitoulin et Sudbury

Le territoire de compétence du CRS de Manitoulin et Sudbury englobe la municipalité régionale de Sudbury, les districts est, ouest et nord de Sudbury et l'île Manitoulin. Environ 200 000 personnes vivent dans cette région.

Chaque CRS interprète son mandat général de façon différente, pour répondre aux besoins particuliers de la région de la province qu'il dessert. Nous

TABLÉAU 1
FINANCES DU CRS DE MANITOULIN ET SUDBURY,
1993-1994 ET 1994-1995

Conseil régional de Manitoulin et Sudbury
Déclaration des recettes et des dépenses pour
l'exercice terminé le 31 mars 1995

Recettes	1995	1994
Ministère de la Santé de l'Ontario	428 771 \$	428 771 \$
Intérêts créditeurs	<u>17 359</u>	<u>4 270</u>
	<u>446 130</u>	<u>433 041</u>
Dépenses	284 839	243 693
Salaires et avantages sociaux des employés	76 433	85 187
Administration des bureaux	30 392	30 531
Loyer des bureaux	17 285	17 760
Déplacements du personnel et des membres du Conseil	11 235	6 023
Frais de réunion	4 227	12 929
Dépenses en immobilisations	<u>424 411</u>	<u>396 123</u>
EXCÉDENT DES RECETTES SUR LES DÉPENSES	<u><u>21 719</u></u>	<u><u>36 918</u></u>

Source : *Annual Report 1994-95* du CRS de Manitoulin et Sudbury.

Le budget approuvé de 1995-1996 est de 440 757 \$.

les dépenses représentaient 20,3 millions de dollars. (Ces chiffres proviennent du *Document d'information sur le budget des dépenses 1995-1996* du ministère de la Santé). Les CRS peuvent aussi recevoir d'autres crédits de la province pour des projets précis. Le tableau ci-dessous représente le budget du CRS de Manitoulin et Sudbury pour les deux derniers exercices.

COMPOSITION DU CRS DE MANTOULIN ET SUBBURY AU 25 AVRIL 1996

COMPOSITION ACTUELLE	H/F	ZONE DE PLANIFICATION	F/U/M	FIN DU MANDAT
Ferguson, Ken	H	Shequandah (Mantoulin)	Président/M	30 juin 1996
Barber, Paula	F	Subbury	U	3 mai 1998
Martineau, Sylvia	F	Subbury	U	3 mai 1998
Poratto, Ray	H	Subbury	U	***
Shenchuk, Helen	F	Naughton (Subbury-Ouest)	U	27 févr. 1998
Van Boxel, Judith	F	Subbury	U	27 févr. 1998
Yurich, Norman J.	H	Subbury	U	***
Craig, Douglas	H	Subbury	M	30 nov. 1996
Leblanc, Lorraine	F	Markstay (Subbury-Est)	M	30 nov. 1996
Hennessy, John P.	H	Subbury	F	27 févr. 1998
Pearce, Rosari	F	Subbury	F	25 mai 1997
Peczenik, Sonia	F	Subbury	F	27 févr. 1996
Seguin, Pierre	M	Subbury	F	17 mai 1997
St-Jean, Gino	M	Subbury	F	***
Zalan, Peter	M	Subbury	F	27 févr. 1998
RÉPARTITION	F = 7 H = 8 TL = 15	Subbury = 12 Mantoulin = 1 Subbury-Est = 1 Subbury-Ouest = 1	U = 6 F = 6 M = 3	

Finances

Le budget de chaque CRS, qui comprend les bureaux et un personnel professionnel et de secrétariat peu nombreux, est pris en charge par le ministère de la Santé. Le budget du ministère en 1995-1996 pour les CRS est de 21 millions de dollars; il est donc en hausse par rapport à 1994-1995, où

- Au moins quatre membres sont des syndicalistes, deux étant choisis parmi les utilisateurs et deux parmi les fournisseurs;
 - La composition du Conseil reflète le pourcentage de la population dans la circonscription francophone;
 - Le CRS, lorsqu'il recrute des membres, s'efforce que les membres reflètent la diversité de la population de la circonscription.
- Le tableau qui figure à la page suivante illustre la composition du CRS lorsque le Comité a tenu son audience le 15 mai. À l'époque, quatre postes étaient vacants.

de consommateurs, de groupes d'action communautaire, de syndicats, d'entreprises ou d'industries. Les fournisseurs sont des professionnels de la santé dont la totalité ou la majeure partie du revenu provient directement des soins de santé ou qui sont des employés ou membres de conseil d'administration d'organismes de santé. Les personnes nommées par l'administration locale peuvent être ou ne pas être des fonctionnaires municipaux élus.

Lorsqu'un poste devient vacant, le conseil fait passer une annonce dans les médias locaux. Les candidats intéressés sont invités à envoyer leur candidature et ils sont sélectionnés pour une entrevue. Le comité de candidatures du CRS recommande au ministère de la Santé les candidats éventuellement acceptés. Le lieutenant-gouverneur en conseil (le Conseil des ministres) est chargé des nominations, au gré du ministre. Le président du CRS est choisi parmi les membres et officiellement nommé par le Conseil des ministres. Le mandat des membres peut durer un, deux ou trois ans, jusqu'à un maximum de six années consécutives (la durée varie suivant les CRS).

Le président est généralement un membre du conseil chevronné. Les membres des CRS travaillent bénévolement, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas rémunérés (bien que leurs frais personnels leur soient remboursés).

Le statut portant sur les membres du CRS de Manitoulin et Sudbury (adopté en septembre 1994) prévoit ce qui suit :

- Le CRS est composé de 19 membres;
- Il y a au moins un membre de chaque district, à savoir le district est de Sudbury, le district ouest de Sudbury, le district nord de Sudbury et le district de Manitoulin;
- Quatre membres sont nommés par la municipalité;

CONSEIL RÉGIONAL DE SANTÉ DE MANITOULIN ET SUDBURY

Historique des conseils régionaux de santé

Au début des années 70, le ministère de la Santé s'inquiétait de l'expansion du système de soins de santé en Ontario qui menaçait de devenir trop vaste pour pouvoir être géré efficacement. Or, à la même époque, le gouvernement provincial entrait dans une période de restrictions financières. Le ministère a donc décidé de nommer un groupe d'étude chargé d'examiner la façon la plus efficace pour le gouvernement d'affecter les ressources dans le domaine des soins de santé. Le groupe d'étude a souligné que le ministère devrait s'assurer de la participation communautaire pour évaluer avec précision les besoins locaux dans les différentes régions de la province. Le groupe d'étude recommandait que les professionnels de la santé, et aussi les utilisateurs, participent au choix des priorités de financement par le ministère.

Le ministre de la Santé de l'époque, Frank Miller, a répondu au rapport du groupe d'étude en créant un réseau provincial de comités consultatifs de planification dans le domaine de la santé, connus officiellement sous le nom de conseils régionaux de santé (CRS). Le premier Conseil a été créé à Ottawa-Carleton en 1973. De nos jours, il en existe 33 pour toute la province. Le CRS de Manitoulin et Sudbury a été créé par décret en mai 1976.

Structure

La plupart des CRS se composent de 12 à 24 membres (le règlement du CRS de Manitoulin et Sudbury prévoit 19 membres). Il est constitué à environ 40 pour 100 d'utilisateurs (U), 40 pour 100 de fournisseurs de soins de santé (F) et 20 pour 100 de personnes nommées par la municipalité (M). Les utilisateurs sont des citoyens concernés qui font parfois aussi partie de groupes

TABLE DES MATIÈRES

Page	
1	CONSEIL RÉGIONAL DE SANTÉ DE MANITOULIN ET SUDBURY
1	Historique des Conseils régionaux de santé
1	Structure
4	Finances
7	Mandat des CRS
7	Conseil régional de santé de Manitoulin et Sudbury
8	COMMENTAIRES ET RECOMMANDATIONS
9	Nominations au CRS
12	OPINION CONTRADICTOIRE DES MEMBRES LIBÉRAUX ET NÉO-DÉMOCRATES DU COMITÉ

**COMPOSITION DU COMITÉ PERMANENT
DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX**

**FLOYD LAUGHREN
PRÉSIDENT**

**TONY MARTIN
VICE-PRÉSIDENT**

PETER KORMOS

GARY L. LEADSTON

DAN NEWMAN

PETER L. PRESTON

*** LILLIAN ROSS**

BOB WOOD

(London-Sud)

RICK BARTOLUCCI

BRUCE CROZIER

ED DOYLE **

DOUGLAS FORD

GARY FOX

MICHAEL GRAVELLE

BERT JOHNSON

(Perth)

REMPPLACANTS :

MARILYN CHURLEY

JOHN HASTINGS

MARIO SERGIO

TREVOR PETTIT

**TANNIS MANIKEL
Greffière du comité**

**DAVID POND
Rechercheur**

*** avant le 6 juin 1996
** après le 6 juin 1996**

The National Library of Canada has catalogued this publication as follows:

Ontario. Legislative Assembly. Standing Committee on Government Agencies.
Report on agencies, boards and commissions
No. 12-

Irregular.
Continues: Ontario. Legislative Assembly, Standing Committee on Procedural Affairs and
Agencies, Boards and Commissions. Report on agencies, boards and commissions.
ISSN 0829-4879.
Text in English only no. 12-16; text in English and French no. 17-.
Title on added t.p.: Rapport sur les organismes, conseils et commissions, no. 17-.
ISSN 0835-2364 = Report on agencies, boards and commissions - Standing Committee on
Government Agencies.

1. Administrative agencies—Ontario. I. Title. II. Title. Rapport sur les organismes, conseils
et commissions.

JL261.A1057

354.71309

C89-080236-XE Rev.

Assemblée
législative
de l'Ontario



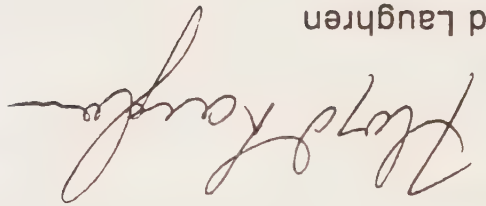
Legislative
Assembly
of Ontario

L'honorable Allan K. McLean
Président de l'Assemblée législative de l'Ontario

Monsieur,

Votre Comité permanent des organismes gouvernementaux a l'honneur de présenter
son vingt-troisième rapport et le confie à l'Assemblée.

Le président du comité,


Floyd Laughren

Queen's Park
Juin 1996

COMITÉ PERMANENT DES ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

RAPPORT SUR LES ORGANISMES,
CONSEILS ET COMMISSIONS (N° 23)

1^{re} session, 36^e législature
45 Elizabeth II

Assemblée
législative
de l'Ontario



Legislative
Assembly
of Ontario

3 1761 11466763 7

